ISSN 2724-2048

CSIREVIEW

RIVISTA DEL CENTRO STUDI INTERNAZIONALI. APPROFONDIMENTI STRATEGICI DAL 1992

DICEMBRE 2020

Instabilità e dialogo: tra tensioni interne e accordi internazionali

EDIZIONI DEL CENTRO STUDI INTERNAZIONALI
ANNO I NUMERO 2

Editor-in-Chief

Stellamarina Donato (Centro Studi Internazionali e Università LUISS), Lucia Picarella (Universidad Católica de Colombia), Antonio Virgili (Centro Studi Internazionali)

Editorial Board

Isabella Crespi (Università degli Studi di di Macerata), Pietro Demurtas (Consiglio Nazionale delle Ricerche), Stellamarina Donato (Centro Studi Internazionali e Università LUISS), Francesco Gaudiosi (Centro Studi Internazionali e Università degli Studi della Campania Vanvitelli), Francesca Graziani (Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli), Emiliana Mangone (Università degli Studi di Salerno), Elvira Martini (Università Giustino Fortunato), Lucia Picarella (Universidad Católica de Colombia), Annachiara Rotondo (Università degli Studi di Napoli Federico II), Giovanna Russo (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna), Michele Sorice (Università LUISS), Alexander Virgili (Centro Studi Internazionali), Antonio Virgili (Centro Studi Internazionali)

Editorial Staff

Aurelia D'Ambrosio (Centro Studi Internazionali), *Copy Editor*
Sofia Marchesin (Centro Studi Internazionali), *Social Media Manager*
Alexander Virgili (Centro Studi Internazionali), *Editorial Manager*

© Centro Studi Internazionali, 2023
Corso Amadeo di Savoia, 218, 80136 Napoli, Italia

www.studi-internazionali.org

- Peer Reviewed Journal

CSI Review (ISSN 2724-2048) è la rivista trimestrale a carattere scientifico del Centro Studi Internazionali. La pubblicazione dei contenuti sulla Rivista è basata su un rigoroso meccanismo di *peer-review* in collaborazione con il Comitato Tecnico-Scientifico, il Consiglio Direttivo ed il Comitato Esecutivo del Centro Studi Internazionali. Tutti i contributi presenti in numero sono sottoposti al c.d. "double-blind review". Inoltre, la totalità degli articoli presenti sulla rivista è disponibile in *open-access* sulla pagina web del Centro Studi Internazionali.

SOMMARIO

Instabilità e dialogo:
tra tensioni interne e accordi internazionali

NUMERO 2 ANNO 2020

05
ANTONIO VIRGILI
Editoriale

17
ALESSANDRA MOZZI
"Solidarietà" nel futuro dell'Unione Europea. Da ideale della Comunità a principio costituito dell'ordinamento sovrastatale

39
F. CANDIDO & G. STAGLIANÒ
Le relazioni diplomatiche tra la Cina e il Vaticano: il rinnovo dell'Accordo sulla nomina dei vescovi e le sue implicazioni geopolitiche

54
M.A. CITRO & S. ROMANO
La minoranza uigura sotto i riflettori della comunità internazionale: il settimo libro bianco della Cina tra sviluppo economico e genocidio culturale

70
GIULIA SALSONE
Gli Accordi Artemis: la geopolitica a cavallo tra la Terra e lo Spazio

80
FRANCESCO GAUDIOSI
I nuovi (fragili) equilibri regionali

08
STELLAMARINA DONATO
USA 2020: discorso sul popolo e sulla nazione. La permutazione che ispira Unione

32
RACHELE RENNO
Migrazioni e UE: tra immobilismo e solidarietà

46
WALTER B. COLNAGHI
Tra Pechino e Washington, Canberra Opta per una Terza Via

63
ANGELA CENTURIONE
L'espansione cinese in Africa: cooperazione militare e nuovi accordi strategici

77
ROBERTO RENINO
Capire la Nuova Turchia dai suoi nuovi grattacieli. Recensione de: "L'oro della Turchia" di Giovanna Loccatelli

Tra tensioni interne ed accordi internazionali

Editoriale, Antonio Virgili
Presidente del Centro Studi Internazionali

Nel ricostruire alcune vicende collegate ai commerci al tempo delle crociate, lo storico C.M. Cipolla descrive come i commercianti di Venezia e di Genova seppero subito intravedere le potenzialità economiche degli eventi e le colsero traendone lauti guadagni. Ed aggiunge che, se l'avessero fatto gli Olandesi, Tedeschi od Inglesi, sarebbero stati additati nei manuali di storia quali ammirevoli esempi di capacità organizzativa e imprenditoriale proto-capitalistica, mentre "*trattandosi solo di Italiani, furono definiti esempi deplorevoli di avidità e di assenza di scrupoli*"[1]. La citazione e la vena umoristica del Cipolla bene si adattano all'odierno uso propagandistico delle parole, alla manipolazione ed all'uso dell'informazione. L'attuale fase intra-epidemica dello scenario internazionale risulta infatti molto caratterizzata dalle diverse "narrazioni" ed interpretazioni degli eventi, spesso così contrastanti da essere portate non di rado al limite della razionalità e credibilità. La pandemia è stato un evento concreto di emergenza sanitaria in oltre 150 Paesi del mondo, ma anche un evento ampiamente mediatico, con grossa produzione di informazioni monotematiche, per l'uso delle stesse e per la dipendenza dai dati diffusi.

In Italia il tema del Coronavirus SARS-CoV-2, ha ampiamente monopolizzato la quasi totalità dei mass media e pure di molti circuiti comunicativi secondari e privati (i vari social network ma anche le notizie fatte circolare via WhatsApp) scatenando patetiche risse tra esperti ed epidemiologi, la produzione e circolazione di notizie e materiali variamente manipolati dalle varie fazioni-tribù dei negazionisti, dei cospirazionisti, degli allarmisti, degli "esperti" di qualche settore e così via, determinando una ulteriore sperimentazione *in vivo* sugli effetti della confusione mediatica e delle informazioni che si elidono vicendevolmente. Quello italiano non è stato però l'unico teatro-laboratorio di scontri mediatici fantasmagorici.

Le istituzioni dell'UE ed i principali media europei che ne hanno trattato, hanno descritto l'epidemia ed i suoi effetti sulle economie dei Paesi dell'Unione con toni ed interpretazioni molto diversificati, oscillando dalla minimizzazione iniziale perché riguardava solo Paesi poco efficienti e marginali (l'Italia), alla drammatizzazione retorica di un "problema grave" che richiede unità e sforzi comuni[2]. Anche all'interno dei singoli Paesi, non sono sfuggite ai più le piroette istrioniche di vari leader e primi ministri che sono passati, in breve arco di tempo, dalla totale negazione del problema all'appello per una emergenza nazionale; in qualche caso[3] ciò arricchito di un personale ricovero ospedaliero per Codiv-19, malattia della quale fino a pochi giorni prima si negava, con decisione, ogni pericolosità, se non anche l'esistenza. Una sorta di nemesi bizzarra che ha messo a nudo i livelli di grossolana presunzione e protervia nell'uso ed abuso dell'informazione.

Oltre l'Atlantico, negli Stati Uniti d'America, l'uscente presidenza Trump e le fazioni estreme, democratica e repubblicana, hanno messo in campo formule comunicative mediamente meno raffinate di quelle europee ma comunque pirotecniche, sia nel trattare il tema del Coronavirus sia nelle fasi di campagna elettorale che di presa d'atto dei risultati elettorali stessi, con il Presidente Trump ed una parte dei suoi sostenitori di strada che si

[1] Cipolla C.M. , *Allegro ma non troppo*, Il Mulino, Bologna, 1988 (p. 24)
[2] Nelle parole della Cancelliere Merkel
[3] Ad esempio nel Regno Unito, ma anche fuori dell'Europa ci sono stati casi simili in Brasile e negli stessi Stati Uniti.

sono dichiarati certi di imbrogli elettorali. La si potrebbe chiamare l'apoteosi "*fake*" delle "*fake news*". Quasi inevitabile il riferimento alla storica trasmissione radiofonica di Wells, sulle frequenze della CBS, che nel 1938, improvvisando e traendo alcuni brani da un lavoro teatrale, descrisse una presunta invasione di alieni e scatenò il panico -questo reale- negli ascoltatori.

In Oriente, la R.P. Cinese ha anche essa lavorato, con la solita diligenza, sulle informazioni, con la regia e direzione strategica totalizzante del Partito Comunista, occultando, smentendo, descrivendo, modificando, enfatizzando, costruendo quindi la visione "ufficiale" degli eventi. Essendo un Paese con esplicita e nota censura, tutto ha seguito le procedure consolidate e non sono mancate recriminazioni e pressioni internazionali, da parte cinese, esercitate per avvalorare, anche all'estero, l'unica versione ufficiale dei fatti e per rimediare ad una immagine iniziale di "focolaio del contagio" che certo risultava sgradita agli interessi economici ed al sempre perseguito prestigio della Cina.

Tra tanto clamore, tra informazioni e non-informazioni, smentite e manipolazioni, i possibili scenari del dopo pandemia hanno cominciato ad incuriosire ed alcuni si sono affrettati a preconizzare accelerazioni nell'organizzazione del lavoro, aree urbane meno caotiche, alleggerite di una parte del pendolarismo lavorativo, proprio come osservato nelle fasi acute della diffusione del virus. Altri si sono soffermati su una possibile svolta economica dovuta all'acuirsi della crisi che porterà ad una concentrazione maggiore dei mezzi di produzione e dei capitali, unita a polarizzazione sociale crescente, con pochi centri di potere e masse impoverite. Altri ancora hanno rispolverato temi e locuzioni ibride, tra il politico, la demagogia populista e il distopico, già circolate più volte nel '900 e periodicamente rimesse in circuito dai nuovi media, con espressioni quali "nuovo ordine mondiale", "regie occulte di manipolazione", "congiura internazionale", ecc., e non è mancata la citazione degli "illuminati". Concretamente, ulteriore prova di una lenta deriva dall'informazione variamente manipolata alla crassa propaganda semplicistica, con l'uso dei media finalizzato a frammentare le società e ricreare entità tribali minori, ciò specialmente all'interno dei singoli Paesi.

Sullo sfondo di questi tentativi di comprensione ed analisi, spesso inevitabilmente semplicistici, con poca metanalisi e scarsa ricerca di cause ai vari livelli, nel 2020 non sono mancati sullo scenario mondiale situazioni eclatanti di cruento conflitto armato, di manifesta velleità di potenza internazionale, forti contrasti economico-commerciali, atti terroristici e persecuzioni con motivazioni religiose. E situazioni mediaticamente meno eclatanti, come l'instabilità economico-finanziaria ed il ricorrente rischio di crisi economiche, la continua espansione dei capitali e delle organizzazioni criminali, il lavoro per il 6G basato sulla IA per il decennio successivo e, non ultima, la trasformazione demografica del pianeta, con il confermato invecchiamento dei Paesi europei e sviluppati e l'espansione delle popolazioni nelle aree extraeuropee.

Tra tali eventi, si insinuano trasformazioni e tentativi di accordo, tensioni interne (negli USA, in Cina, Unione Europea e Vaticano) e propensioni al dialogo o accordi esterni. Così, in questo secondo numero della ***Review***, il percorso si snoda partendo da un'attenta analisi della effervescente situazione elettorale presidenziale statunitense, spostandosi poi sui dubbi interni in relazione alle prospettive future dell'Unione Europea e sulle contraddizioni di alcune sue politiche migratorie. Segue il Vaticano, scosso da scandali e da persistenti fratture interne del mondo cattolico su vari temi etici e sociali, che alimenta percorsi di dialogo con la R.P. Cinese, forse premonitori di futuri mutamenti sullo scacchiere del Pacifico, dove Taiwan e le Coree potrebbero risultare aree di "scambio", e con l'Australia alla ricerca di alleanze praticabili che non tralasciano il crescente peso politico indiano. La riflessione sulla situazione degli Uiguri in Cina, riporta invece alla mente la situazione della vicina regione tibetana ove una "normalizzazione" demografica ed economica ha già in gran parte cancellato le specificità culturali originarie tibetane e la loro autonomia. Se la realtà tibetana,

che rivendicava solo il desiderio di indipendenza culturale e religiosa, ha suscitato reazioni cinesi molto rigide e invasive, non c'è da aspettarsi reazioni diverse, o minori, verso gli Uiguri che, come da diffusa tradizione islamica, sono oltretutto più orientati al proselitismo religioso e ad un sostanziale settarismo verso ciò che non è islamico. Allo stesso tempo la R.P. Cinese si protende verso l'Europa con la nuova "via della seta", verso l'Africa con accordi commerciali ed aiuti dal chiaro risvolto politico e nella corsa alle nuove telecomunicazioni e tecnologie spaziali. Un contributo su queste ultime chiude gli interventi della **Review**, infatti la competizione spaziale e degli armamenti, molto rallentata negli ultimi decenni, sembra ora riprendere vigore, sia spostando verso lo spazio le frontiere da sorvegliare e le risorse da sfruttare, sia nell'ammodernamento degli arsenali, che appaiono sempre più adeguati solo a strategie e modalità di azione oramai superati. Se il secondo decennio del secolo si chiude all'insegna della pandemia, il terzo decennio lascia prefigurare nuove tensioni e riorganizzazioni dello scenario internazionale.

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

USA 2020: discorso sul popolo e sulla nazione. La permutazione che ispira Unione

Stellamarina *DONATO

Abstract: The last USA elections have populated the daily debate of newscasts, newspapers and social media. Around the world, the amount of information on the issue is certainly not lacking. However, in an analysis of the political structures and characteristics that make the United States a great democracy, it is crucial to reflect on the possibilities that await the new presidency. This article attempts to investigate the characteristics of the USA political system before, during and after the presidential elections. The study dwells on the analytical categories of populism in the context of the North American country and the peculiarities of the constitution for the purposes of presidential change at the last USA presidential elections. The final section of the article intends to create a debate on the possible consequences of the 2020 presidential results for its domestic politics, as well as for the foreseeable futures globally.
Keywords: Elections, populism, USA, Deliberative democracy, political parties.

Sommario: *1. Introduzione — 2. Democrazia deliberativa e legge suprema— 3. Sogno populismi: una dicotomia che riecheggia i discorsi presidenziali (We vs They) —4. Quello che i colori non dicono e quello che i candidati si lasciano sfuggire — 5. Elezioni 2020 e possibili scenari futuri.*

1. Introduzione

Un discorso, un'ideologia, un modo di concepire il mondo. Un popolo che denuncia l'esistenza dell'élite e ne critica i suoi privilegi. Una versione del mondo binaria e categorica che non permette variabili intervenienti o pareri discordanti. Soffermandosi sulle categorie analitiche di populismi nel contesto del paese nord–americano e sulle peculiarità della sua costituzione[4] ai fini del ricambio presidenziale alle ultime elezioni, il seguente articolo cerca di indagare le caratteristiche del sistema politico statunitense prima, durante e dopo le elezioni presidenziali.

Nello specifico, il contributo si articola nel seguente modo: un primo paragrafo che si interroga e cerca di dare risposta all'eccezionalismo americano attraverso una disamina della sua legge suprema e del concetto di democrazia deliberativa[5]; una seconda sezione che esamina il concetto di populismo e di populismi – diffusi e caratteristici – degli Stati Uniti; il terzo dettaglio, che si sofferma sul perché sia quasi sempre impossibile trovare un candidato oltre il bipartitismo, una valida opzione in grado di condurre una vera corsa alla Casa Bianca fino al primo martedì di novembre; l'ultimo paragrafo che ha, infine, l'intenzione di creare un dibattitto sulle probabili conseguenze di questa elezione statunitense per gli equilibri nazionali, per le distorsioni interne della politica domestica statunitense, ma, anche, per i futuri possibili della regione mondo.

*Stellamarina Donato è dottoranda in "Sviluppo e benessere dell'individuo e delle organizzazioni" presso l'Università LUMSA di Roma. È Segretaria Generale del CSI. Fa parte della COST Action CA19112 Women on the Move (WEMov), dell'Unità di ricerca: "Protagonismo e coscienza del femminile nel nuovo millennio. La narrazione della violenza di genere in un tempo senza utopia" (Università di Roma LUMSA) e del "Narrative and Social Changes-International Research Group" (Università di Salerno).

[4] L. H. Tribe, M. C. Dorf, *Leggere la Costituzione. Una lezione americana*, Bologna, Il Mulino 2005.

[5] R. A. Dahl, *Quanto è democratica la costituzione americana?,* Bari, editori Laterza, 2003; E. Charney, Political liberalism, deliberative democracy, and the public sphere, *American Political Science Review*, 92(1998), 1, pp. 97-110.

2. Democrazia deliberativa e legge suprema

Bisogna varcare la porta del reame statunitense per comprendere le infinite possibilità di scelta dell'individuo con sé stesso e in società. Il concetto di democrazia deliberativa è un buon punto d'inizio per comprendere la storia di una realtà innovativa come quella statunitense, un viaggio tra le parole che si tramutano in concetti attraverso la rottura con il mondo preesistente e nel momento in cui al *popolo* viene elargita la propria *voce*, ovvero quando la carta costituzionale diviene legge suprema[6].

Riprendendo in parte le speculazioni teoriche di Rawls[7] e considerando Habermas[8] come constante in questo paragrafo, la democrazia deliberativa è qui concepita nell'assetto del *discourse principle* che conduce a una dimensione di immediatezza e chiarezza nei rapporti tra stato e cittadino. Uno dei principali stratagemmi della costituzione americana, nella forma con cui è – adesso – maggiormente interpretata negli Stati Uniti, consiste nel creare un canovaccio flessibile delle sorti della nazione, una sorta di *vaticinium ex eventu* sul futuro degli statunitensi. Una profezia che si autoadempie alla Merton, un teorema di Thomas nella sua più efficace realizzazione e verifica, e la volontà di grandezza e perfezione di un'unione che deve essere *sempre* la versione migliore di quella precedente. Questa flessibilità si fonda sulla volontà di creare uno spazio d'azione e interpretazione futura che possa reggere ai mutamenti del tempo, in una condizione di perenne tensione tra decisionalità e sussidiarietà, in bilico, ma sempre alla ricerca dell'equilibrio, tra stato centrale e singole unità federali. Invero, esempi quali l'impeachment e l'interpretazione del secondo emendamento sul divieto di avere una qualche regolamentazione sulle armi, dimostrano che la messa in discussione di una particolare realtà fino a quel momento accettata è sempre accolta in suolo statunitense. Ciò accade perché l'interrogarsi sulla labilità del contesto storico-politico, che può produrre delle alterazioni nell'interpretare e rendere attuativo quello che viene sancito nel breve testo costituzionale, è costante.

In realtà, la costituzione sussume un assordante sottofondo di valori che si considera solo nel ventaglio di possibili letture delle libertà.

La volontà deliberativa intrinseca alla costituzione degli Stati Uniti, se riletta con un focus specifico sulle potenzialità, potrebbe consentire una decisionalità maggiormente condivisa, un foro dialogante, anche tra forti contrapposizioni, capace di adattarsi allo scorrere repentino del tempo, alle emergenze che attanagliano la regione mondo, al susseguirsi dei colori politici alle elezioni, in uno strascico di momenti in cui lo stato-nazione è costantemente in discussione.

Infine, la costituzione è legge suprema di organizzazione sociale e risulta di cruciale pregnanza nelle fasi di passaggio da un regime all'altro, da una visione del mondo all'altra. La costituzione non è un atto del potere in sé, bensì del popolo e della sua volontà e quella americana – che conserva ancora il corpus principale – è il frutto più maturo, senza additivi o conservanti, di rivoluzioni e rotture con il mondo conosciuto fino a quel momento. Difatti, parte del totale affrancamento dal retaggio inglese viene formalizzato grazie alla costituzione statunitense che è la prima ad essere positivizzata, nel senso che si inserisce in un complesso sistematico di norme. È molto più, o forse non lo è proprio, di un atto meramente descrittivo, ma ha una valenza prescrittiva che implica la certezza del diritto, le tutele e le libertà tante agognate dell'allora mondo nuovo.

Parlare quindi di spirito del costituzionalismo americano vuol dire costante evoluzione e perfezionamento per raggiungere: '*a better Union*'.

---

[6] C. Zurn, Deliberative Democracy and Constitutional Review, *Law and Philosophy*, 21 (2002), 4/5, pp. 467-542.

[7] J. Rawls, "The Idea of Public Reason Revisited", *The University of Chicago Law Review*, 64 (1997), 3, pp. 765–807.

[8] J. Habermas, "Popular sovereignty as procedure", in J. Bohman, W. Rehg (eds.), *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 1997, pp. 35-65.

Il diritto costituzionale, e tutto ciò che riguarda la Carta costituzionale, è un misto ben articolato e bilanciato di storia, legge, e scienza politica e l'interpretazione della legge suprema è un percorso sempre soggetto ai mutamenti del tempo. Per comprendere questo punto è utile leggere quanto asseriva il governatore di New York nel 1907, Charles Evans Hughes: '*We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is*'[9].
A primo acchito, sembrerebbe che la cifra distintiva dell'ordinamento statunitense non sia il contenuto della costituzione e che, anzi, lo stesso sia di labile importanza. In realtà, il commento dell'allora governatore di New York sottende un livello di creazione della nazione molto più interessante. Rendere partecipi tutte le comunità delle varie entità federali, il potere politico del Presidente, dei corpi di polizia e dei cittadini ordinari, sono da considerarsi come momenti di struttura e formazione di una nazione, a partire dalle poche – ma semplici e divulgative – dichiarazioni presenti all'interno della legge suprema. Invero, la Costituzione parla '*in tongues and riddles*' ma la sua nota di mistero non è da leggere come una mancanza di regole. Al contrario, come una speme di miglioramento nella sua interpretazione che, per l'appunto, deriva dai valori che la stessa costituzione già cela al suo interno, ma che gli statunitensi ricercano costantemente, in linea con le infinite possibilità e libertà della democrazia occidentale.

3. Sogno populismi: una dicotomia che riecheggia i discorsi presidenziali (We vs They)

L'assetto valoriale statunitense e dei suoi cittadini resta ancorato alla migliore espressione della contemporanea There Is No Alternative (TINA *politics*). La stessa si traduce in una serie di discorsi appassionati e coinvolgenti dei leader che risultano ridondanti nel parafrasare il 'Noi contro Loro'. Un senso di aggregazione che discende, e si dispiega, nel tessuto prima americano, e poi nello specifico statunitense e che, fin dai suoi albori, si manifesta nella sua eccezionalità e praticità costituzionale che conserva un corpus ben intatto e con poche scalfitture. Il preambolo della carta costituzionale appare già evidentemente chiaro sulla distinzione tra un vecchio conglomerato di individui e un nuovo gruppo di persone che popolano, e regolamentano il nuovo mondo. '*We the People of the United States*' in contrapposizione a residui e collegamenti ad altre realtà governative, territoriali e di potere. I valori che si declinano nel concetto di giustizia, tranquillità domestica, benessere diffuso, difesa e garanzia di libertà nascono anche per contrastare il retaggio coloniale inglese. Si potrebbe asserire che sono una loro diretta conseguenza. L'allora 'nuova' realtà è ora composta da un insieme di stati che hanno dato vita ad un'unione coesa, ma enormemente diversa. Come James Madison in maniera assordante aveva dichiarato nei *Federalist Papers*:

> If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions[10].

Riprendendo quanto detto da Madison, il contrasto e la critica con il modello dell'ex madre patria sancisce l'inizio del discorso del 'Noi contro Loro' e si traduce anche nella stesura della carta costituzionale fino a raggiungere le perplessità di inglobare quello che oggi non 'può' più entrare a far parte del 'Noi'. Non è un caso se identità e senso d'appartenenza sono due

[9] Per ulteriori informazioni si confronti: https://www.britannica.com/biography/Charles-Evans-Hughes.
[10] Si confronti: https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60#:~:text=If%20angels%20were%20to%20govern,oblige%20it%20to%20control%20itself.

dei grandi interrogativi che tormentano la vita degli statunitensi. Difatti, è intrinseco nel pensiero di un cittadino a stelle e strisce il voler comprendere quale delle varie sfaccettature che l'Unione offre sia a lei/lui più vicina. La costante ricerca dell'io nella terra delle libertà e dei sogni è una sequenza infinita di dollari americani in un foglio excel che si ripete ogni volta che la prima formula d'interpretazione dell'io non funziona, fino all'ultima sequenza, digitata la sera nel frangente prima di addormentarsi. L'unico punto di svolta è il passaggio dall'io isolato all'io in società quando all'articolazione dell'unione come aggregato compatto si aggiunge la possibilità di avere elementi variegati e differenti forme di composizione.
Il ruolo della costituzione in un ordinamento liberaldemocratico consiste proprio nella divisione delle sfere di potere nelle mani del governo. L'intento è quello di dare spazio e vita a una situazione bilanciata nel momento in cui devono essere prese decisioni che ricadono sulla totalità dei cittadini. La creazione del principio *checks and balances* ha l'estremamente dirompente ideale di evitare sistemi di corruzione all'interno dei meccanismi della politica. Il perenne controllo sull'altro è, quindi, un roboante momento di definizione dell'identità degli statunitensi che deriva da quello che è sancito all'interno della costituzione. Il principio del *checks and balances* vuole perseguire il bene pubblico, il miglior interesse e la più ampia rappresentatività che una carica eletta possa dare ai propri elettori.
Si potrebbe parafrasare dicendo che si è al cospetto del gioco di una bilancia tra il potere governativo che deve adempiere sia ai grandi obiettivi della società civile sia alla libertà (liberty) individuale. Nella sua totalità la carta costituzionale articola il suo insieme di valori in questa formula: "*a framework for balancing liberty against power"*.
Nonostante le evoluzioni che l'interpretazione costituzionale ha subito dal 1787, il suo intento dichiarativo e il suo grido d'unione in *'We the People of the United States'* continua la sua eco nel corso dei decenni e rimbomba, sempre più intensamente, con il succedersi delle campagne elettorali.
Riprendendo quanto già asserito nel primo paragrafo che si concentra sulla legge suprema e sulle pratiche deliberative, il populismo risiede nelle vere arterie del nuovo continente Americano e suggella la creazione della carta costituzionale. Già negli anni '50 un noto sociologo ebreo-americano faceva notare come il populismo americano fosse un elemento strutturale del paese[11]. Lo sbilanciamento nei confronti del pubblico sulla sfera dei poteri crea spazio d'azione per una non totalizzante, ma riempitiva e amica di altre ideologie. Shils, il sociologo di cui sopra, notava come il palcoscenico mediatico e la volontà di fomentare le folle e suscitare interesse per le proprie parole – attraverso atti performativi pubblici –fosse la chiave di lettura della società e dello stato-nazione statunitense[12]. La principale attività del politico statunitense è soddisfare il popolo facendo '*cose'*, un po' come Obama dirà in uno de suoi ultimi discorsi nel 2016 durante un summit dei leader americani: '*I suppose that makes me a populist"*[13]. In qualunque forma che superi gli stereotipi e comprenda le necessità dell'attualità, la costituzione statunitense sembra essere nata per poter riempire con la sua semplicità, brevità e nota di spirito populista, il grande sogno americano.
Riscatto di una sovranità popolare, il gioco completo della società civile – capace e volenterosa di rovesciare lo status quo – era già l'imperativo categorico alla base della nascita dei tredici stati. Un'alterazione della democrazia che si alimenta di visioni del mondo di natura dicotomica e di ideologie sottili nei contenuti, ma dirompenti nella retorica e permanenti nelle menti degli uditori, come testimoniano le ultime elezioni che hanno visto Biden versus Trump, ma che non hanno impedito al presidente eletto, Joe Biden, di invocare

11 M. Anselmi, *Populism: An introduction*, London, Routledge, 2018.
12 E. Shils, *The Torment of Secrecy: The Background and Consequences of American Security Policies*, Chicago, Ivan R. Dee, 1996.
13 Si confronti: https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/06/30/remarks-president-obama-prime-minister-trudeau-canada-and-president-pe%C3%B1a.

l'unità del popolo statunitense – altra categoria tipica dell'*ideational approach*[14] del populismo – per *lenire* le ferite del paese[15].

4. Quello che i colori non dicono e quello che i candidati si lasciano sfuggire

Si discute di politiche democratiche e di scienza politica quando si affronta il tema della democrazia e delle opzioni di scelta che la stessa detiene. Entrando nel dettaglio della democrazia statunitense, la mancanza di scelta reale, e l'assottigliamento evidente che in molte piattaforme politiche caratterizza il binomio repubblicani versus democratici, è stato considerato– secondo alcuni –lesione della base naturale del concetto di democrazia, che ne degrada la sua evoluzione e presenza ascritta nel tempo[16], secondo altri – semplice espressione endemica del sistema maggioritario. Tra i primi, si annovera anche un politico afferente a uno dei *third parties* statunitensi, Ralph Nader che nel 2000 utilizzò questa principale motivazione per candidarsi alle elezioni presidenziali: 'It was the systemic convergence of the two major parties, which is weakening all citizens' groups, that prompted me to run for president'[17].
Il candidato – molto bruscamente – parlò di '*crisis of democracy*'. Utilizzò come stratagemmi per la sua campagna la necessità di dare adito a questioni spesso lasciate da parte e quella di ricostituire la riforma elettorale. Una voce fuori dal coro quella dell'indipendentista che si propose alle presidenziali del 2000, ma, al contempo, una costante che ripropone la formula – ormai ossidata – del sistema dell'America statunitense. Il titolo di questo paragrafo fa eco proprio all' incapacità di creare uno spazio vitale per schieramenti *altri* rispetto a quelli dei repubblicani e dei democratici. L'esempio di Ralph Nader ne esemplifica la portata.
Sebbene in nessun documento sia sigillato il bipartitismo e bipolarismo dell'arena statunitense, è indubbio che quest'ultimo persista e provochi scosse di magnitudo non poco contenute allorché le due faglie più grandi incontrano un qualcosa che cerca di intrufolarsi tra di loro. Spossandosi nella lotta e nella caccia del batterio un po' escherichia coli, le difese dei due rispettivi contendenti si innalzano e riescono ad annullare, inglobandolo al più, l'azione del terzo incomodo. In qualsiasi campo lo si voglia contestualizzare, che sia la geologia o la biologia o la matematica che non ritiene significativa la terza cifra decimale, il bipolarismo sembra governare sovrano nel mondo USA.
Secondo alcuni autori[18], la sempre crescente diminuzione della partecipazione al voto, esclusione fatta per le ultime elezioni che, invece, hanno visto un aumento della partecipazione e hanno decretato il presidente con il numero più altro di voti mai assegnati, e anche del presidente non eletto[19], è da rintracciarsi nella mancanza di scelta reale, o meglio di lista di opzioni, che si distacchino da quelle afferenti al partito democratico e a quello repubblicano. Un assottigliamento che appariva essere chiaro sia in politica estera sia interna fino ai tempi di Bill Clinton e Bush junior. L'impressione generale di un cambiamento sembrava essere ritornata con l'elezione di Obama[20], una ventata di cambiamento e di promesse in materia di *policies* and *politics* che ha avuto una forte eco a livello nazionale e

[14] C. Muddle, C.R. Kaltwasser, *Populism: A very short introduction,* New York, Oxford University Press, 2017.
[15] Si confronti: https://www.cnbc.com/2020/11/07/read-joe-biden-acceptance-speech-full-text.html.
[16] Q. Kidd, *The real (lack of) difference between Republicans and Democrats: a computer word score analysis of party platforms, 1996–2004*, Political Science & Politics, 41 (2008), 3, pp. 519-25.
[17] Si confronti: https://www.tampabay.com/archive/2000/11/02/in-the-presidential-race-on-principle/
[18] S. J. Rosenstone, J. Hansen, *Mobilization, participation, and democracy in America*, New York, Macmillan Publishing Company,1993.
[19] Biden ha ricevuto circa 73 milioni di voti, Trump 70 milioni. Ultimo riferimento consultato in data 8 novembre 2020. https://edition.cnn.com/election/2020/results/president.
[20] S. Lucchini, R. Matarazzo, *La lezione di Obama*, Milano, Baldini & Castoldi, 2014.

internazionale e che si è un po' riassaporata, sempre in ambiente democratico, grazie a Kamala Harris, prima donna afro-americana, figlia di immigrati e di origini indo-giamaicane a diventare vicepresidente degli Stati Uniti d'America.
Tuttavia, se ci si volge ai rossi, una smossa di drammatica opposizione era avvenuta nel 2016 con l'elezione di un presidente un po' parecchio fuori dalle righe a livello internazionale il quale, ancora adesso, non accetta la sconfitta alle presidenziali e continua a preoccupare per le sue dichiarazioni.
In realtà, sebbene molta letteratura in merito suggerisca che i due partiti non sono altro che una *mirror image* dell'uno sull'altro, esiste una residuale letteratura, in materia prevalentemente di scienza politica, che evidenzia le sottovalutate ma cospicue differenti modalità di fare politica dei *Big Two*[21]. Si può asserire, che esista una maggiore ideologizzazione di purezza dottrinale nel contesto repubblicano, mentre negli intorni democratici ci si ritrovi di fronte ad una coalizione di diversi gruppi sociali che prediligono la concreta azione del governo in politica[22].
Nello specifico, è innegabile che lo spazio d' azione a livello pragmatico risulti più elevato in sede democratica. In uguale misura, è questa caratteristica che induce a limitare le possibilità di attrarre l'elettorato su versioni partitiche comuni e aggreganti. Accade, quindi, che, specialmente una volta finite le primarie, ma in realtà anche nel bel mezzo delle stesse e dei caucus, il gioco della vittoria presidenziale per i democratici resti intriso di complessità.
È in questo istante che si comprende il perché i *radicals* non abbiano ottenuto grande successo durante le elezioni. Recentemente, anche il quarantaquattresimo presidente USA, Barack Obama, avvertiva i suoi colleghi di partito affinché non eccedessero nelle proposte di campagna elettorale con programmi composti di soli *outliers,* così da non muoversi '*too far left in their policy*', una misura bilanciata che l'ultimo ticket Biden–Harris è riuscita ad accogliere. Il rischio è, ed è sempre stato, quello di darla facilmente vinta ai repubblicani che restano moderatamente conformi alle principali linee di partito, nonostante si pensi il contrario quando ci si rammenta di Donald Trump.
Negli States il radicalismo è molto affrontato, ma poco condiviso, e il caro elettore medio non ne vuole tanto sapere. Adoperando una prospettiva molto ampia, si potrebbe asserire che l'elettorato statunitense si orienti su questioni di politiche pubbliche con marcato interesse verso il centro-sinistra, identificandosi – maggiormente – nelle minuziose soluzioni di leggi e relativi piani nazionali del partito democratico. Tuttavia, questa scelta collassa nell' attimo in cui l'interventismo e attivismo del governo viene posto in discussione. Invero, gli stessi cittadini sono generalmente prevalentemente affini a una libertà decisionale e individuale in tema interventista.
In ogni caso, quello che accade a livello di *politics* statunitense è una divergenza concettuale che si traduce in praxis tra sistema partitico e presidente. La stessa natura costituzionale che fa convergere le elezioni legislative e quelle presidenziali costituisce un mandato diretto della *presidentialization* dei partiti all'interno dello stato-nazione, oltre le logiche di potere del partito personale[23]. La figura del leader che rappresenta un partito è, invero, una mera etichetta che, già a partire dagli anni della guerra fredda, ha iniziato a colorarsi di un trito di sfumature, non più solamente rosse e blu. Il vestire – e credere – in un colore rispetto ad un altro non assicura una linea di partito nella scelta e implementazione delle politiche della stessa cromatura. Al contrario, le necessità storico-economiche dell'attualità in cui i leader si

21 K. Eriksson, Republicans value agency, Democrats value communion, *Social psychology quarterly*, 81 (2018), 2, pp. 173-184.
22 M. Grossmann, D. A. Hopkins, Ideological Republicans and group interest Democrats: The asymmetry of American party politics, *Perspectives on Politics*, 13 (2015), 1, pp. 119-139.
23 S. Fabbrini, *Compound democracies: Why the United States and Europe are becoming similar*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

trovano ad operare, e le loro attitudini personali, costituiscono parte fondamentale nella presa e messa in atto delle decisioni governative.
Nel dilemma tra affinità ideologica condivisa e politiche pubbliche e sociali concrete e tra *communion* versus *agency*, permane la scelta da parte degli elettori.
Sebbene secondo alcuni studiosi[24], la leadership sarebbe la caratteristica primariamente stimata dagli elettori che scelgono di votare 'repubblicano', in contrapposizione alla benevolenza e la compassione– elementi prediletti dagli elettori democratici. Nel momento della scelta presidenziale, i punti di sovrapposizione nelle motivazioni e scelte da parte dei cittadini statunitensi sono, però, innumerevoli. *Self–oriented motivation* e *other–oriented motivation* non riescono ad essere risposte esaustive alle domande di tutti i cittadini USA. Ebbene, queste due predominano nello scenario e appaiono come le uniche disponibili.
Dopo le elezioni del 2000, domande circa il sistema a due partiti statunitense hanno coinvolto studiosi di diverse discipline e aree del mondo. La storia che reclama una competizione tra soli due partiti alle presidenziali è, a volte, valutata come una diminuzione di fiducia nel legame tra i cittadini e il loro governo. Forse questa situazione è legata all'evoluzione dei partiti politici statunitensi come istituzioni fin dai tempi delle riforme *jacksoniane* e, forse, i partiti giocano un ruolo troppo rilevante nell'organizzazione e supporto – finanziario e non – delle campagne dei singoli candidati. Invero, è questo crogiolo di spiegazioni che ha creato, e alimentato, uno stallo nella percezione comune delle opzioni politiche – e di partiti – nelle menti e nei cuori dei cittadini dello stato a stelle e strisce.
In generale, le differenze e le somiglianze tra i due partiti sembrano essere talmente bilanciate da poter creare un' adeguata soddisfazione tra i vari gangli della società statunitense. I democratici nel corso dei decenni hanno raccolto le molteplici espressioni delle identità sociali della cultura e realtà statunitense, riunendo tanti pezzettini di un puzzle che ancora non risulta definito e, neanche lontanamente, finito. Al contrario, in casa dei repubblicani lo stendardo è unico e comune: quello dell'ideologia nazionale e conservatrice che non subisce graffi alcuni. Allo stesso tempo, e qui si ritorna al perché alcune *thick ideologies*, come quella socialista, non abbaino attecchito negli Stati Uniti, la variegata diffusione sul territorio di diversità sociali ha limitato l'azione di attivisti o politici legati a esacerbare conflitti politici basati sulla classe sociale. Inoltre, siccome il partito democratico ha optato, strategicamente, per un'intesa di coalizione tra diversi gruppi sociali, gli stessi che caratterizzano la miriade di sfaccettature dei vari componenti del partito, il prevalere di un'ideologia sull'altra ha stentato a formarsi.
In definitiva, per gli statunitensi la semplicità è alle porte, forse perché gli stessi sono 'orgogliosi' ma 'poco coscienti' del proprio sistema democratico elettorale[25].
Su quale sia il partito più salutare, il dibattito risulta ancora acceso. Nel 2010, alcuni studiosi dell'Università di Harvard iniziavano a porsi domande alquanto interessanti sull'argomento[26]. Ad esempio, i ricercatori notavano l'esistenza di un disequilibrio nell'attitudine e grado di rilevanza che i democratici e i repubblicani danno al tema della salute. I democratici sembrano avere a cuore tutto l'assetto delle politiche e delle riforme dell'assistenza sanitaria, mentre i repubblicani si affacciano agli stessi argomenti con marcata superficialità. Tuttavia, ciò che gli studiosi della prestigiosa università statunitense hanno rilevato, grazie alla messa in atto di analisi quantitative basate su questionari, appare singolare. I democratici sarebbero più coinvolti sul tema del benessere fisico perché la loro salute è meno 'benevola' rispetto a

[24] L. Laustsen, Choosing the right candidate: Observational and experimental evidence that conservatives and liberals prefer powerful and warm candidate personalities, respectively, *Political Behavior*, 39 (2017), 4, pp. 883-908.
[25] L. S. Maisel, *American political parties and elections: A very short introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
[26] S. Subramanian, J. M. Perkins, Are republicans healthier than democrats?, *International journal of epidemiology*, 39 (2010), 3, pp. 930-31.

quella dei repubblicani i quali, infatti, considerando cardine nelle loro vite il valore della responsabilità individuale e, quindi, giovano di una salute migliore. Non si tratterebbe, perciò, di una giustificazione sulla questione salute che fa riferimento a un più levato status sociale ed economico, ma di un'aderenza ai valori repubblicani che ne implica le conseguenze in termini di '*the healthiest party*'. Se tutto questo basti per poter scegliere un partito rispetto all' altro, è ancora poco chiaro. Frattanto, la nazione divisa in due imperativi categorici contrastanti sussume l' immagine degli Stati Uniti.
Nonostante ciò, la scia dell'antico *American dream* resta e la sfida tra i partiti e gli aggregati che si aggiungono in lizza è un tormento costante per gli appassionati di politica e un dilemma perenne che accumuna gli studi sugli Stati Uniti. Tuttavia, molti dei rebus della potenza occidentale potrebbero essere risolti rievocando una ben nota frase dell'ex presidente Woodrow Wilson :'*Some people call me an idealist. Well, that is the only way I know to be an American. America is the only idealistic nation in the world*[27].
In tema di riforme, di cambiamenti nel sistema americano, in materia di politiche economiche e sociali, la sfida e la volontà di miglioramento resta un punto cardine dell'essere americano e ne spiega le sue molteplici diversità con i modelli europei. E, ahimè, la problematicità nel comprendere in toto gli *States*.
In breve, il sistema partitico binario, la partita tra cosmopolitismo e multiculturalismo contro valori cristiani e tradizioni, è senza fine. Si sta dotando, però, di arbitri capaci e non spaventati. Gli stessi che ammoniscono e procedono in maniera autonoma con i cambi, che hanno rimescolato le sorti della partita del 2020 con giocatori di squadre diverse che, però, per conveniente semplicità si sono uniti a uno schieramento almeno un po' affine. Meno fazioni sono necessarie in un' ottica del *winner–takes–all plurality elections*.
In conclusione, i partiti formalmente in competizione per le elezioni sono sempre due. Tuttavia, il conglomerato di diversità che contengono al loro interno è talmente annidato che, un po', il bipolarismo persiste nella menzogna.

5. Elezioni 2020 e possibili scenari futuri

Ci sono voluti ben quattro giorni prima di comprendere il vincitore di queste ultime elezioni presidenziali. Tra i voti per posta, la proclamazione della vittoria senza basi di Trump, le minacce dell'avvocato Rudy Giuliani, il riconteggio dei voti nei singoli *swing states* e il *keep faith* di Joe Biden, è stata davvero una lotta all'ultimo stato e all'ultimo colore. Una battaglia che si è interrotta solo con l'assegnazione ai democratici dei grandi elettori della Pennsylvania.
Appare, quindi, essere giunto un mondo in cui Biden sembra meno balbuziente di Trump che per ben quattro anni ha spopolato sui social – e non solo – con dichiarazioni raramente documentate e, intanto, è diventato il quarto presidente che nell'ultimo secolo non ha ottenuto il secondo mandato.
Molti dibattiti in suolo statunitense ma anche nel resto del mondo si chiedono cosa cambierà con la vittoria di Biden, e cosa c'è da aspettarsi sulla volontà, già preannunciata da Trump, di non accettare la sconfitta[28].
A metà Novembre 2020, siamo ancora spettatori dei tweet arrabbiati di Trump e del suo staff.
Tuttavia, nel mentre dello spoglio elettorale, gli Stati Uniti si sono formalmente ritirati dal trattato di Parigi sul clima e i numeri dei contagi della pandemia hanno continuato a crescere.

[27] Si confronti: https://www.wilsoncenter.org/about-woodrow-wilson.
[28] G. Paris, "Présidentielle américaine, J − 1: une bataille du dépouillement redoutée au soir du 3 novembre", *Le Monde*, 2 novembre, 2020. https://www.lemonde.fr/international/article/2020/11/02/presidentielle-americaine-j-1-une-bataille-du-depouillement-redoutee-au-soir-du-3-novembre_6058153_3210.html.

Gli Stati Uniti e il mondo intero hanno giudicato i quattro anni di presidenza Trump, la sua politica domestica e quella estera –tra questi, gli azzardi con il regime nordcoreano, con la Cina e la politica commerciale tra i due paesi, il ritiro dal trattato nucleare con l'Iran – e hanno deciso per chi votare[29] o, forse, per chi 'non' votare. Le azioni di Trump in politica interna ed estera hanno esacerbato molti conflitti sociali negli States e hanno contribuito a polarizzare le due anime del paese. Così, Biden, durante il suo primo discorso da presidente eletto ha colto pienamente il dissapore dei cittadini e ha pronunciato espressioni quali 'unire' e 'lenire' le ferite del paese, simbolo qual è di una persona che sa rialzarsi, costellato di sventure personali e politiche, ma sempre tenace e capace di continuare il suo percorso.
È troppo presto per poter lucidamente stilare una lista delle priorità all'interno dell'agenda politica del presidente eletto, ma alcune questioni resteranno cruciali per gli anni a venire e Biden e il suo staff dovranno necessariamente farsene carico. Tra queste, la pandemia da Covid–19 e la gestione del sistema sanitario – con le sue storture che ledono al concetto di equità nella società del paese americano –, le politiche sul cambiamento climatico, quelle sull'immigrazione e la cooperazione con i vicini a nord e a sud, così come le alleanze con i lontani. Si punta molto sull'esperienza di Joe Biden e sulla sua diplomazia. Il presidente eletto è un politico che guarda – come altri presidenti prima di lui – all'Europa come alleato[30] e che, a dire di alcuni studiosi, potrebbe considerare la politica domestica e quella estera come due facce della stessa medaglia[31]. Il raggio d'azione del presidente eletto sarà comunque influenzato e – probabilmente – frenato dal Congresso, dove, ad esempio, il Senato è, per ora, a maggioranza repubblicana[32] ma questo non gli impedirà di combattere per la democrazia statunitense[33] e il significato che la stessa ha assunto anche oltreoceano.
Infine, l'attuale tumultuosa e incredibile mobilitazione contro le ingiustizie sociali e il razzismo strutturale dimostrano la volontà di riformare la giustizia criminale e l'applicazione delle leggi. Biden ha un compito difficile da compiere, ma essenziale. Dal 20 gennaio 2021, la sua priorità dovrà essere ricostruire le alleanze perdute e creare una rete di collaborazioni tali da risanare e diffondere libertà, diritti, giustizia e democrazia.

[29] M. del Pero, P. Magri, "Four Years of Trump. The US and the World", *ISPI*, 5 novembre, 2020. https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/four-years-trump-us-and-world-27375
[30]Si confronti: "Joe Biden alla Casa Bianca", *Affari Internazionali*, 7 novembre, 2020. https://www.affarinternazionali.it/2020/11/joe-biden-alla-casa-bianca/.
[31] R. B. Zoellick, "Biden's Domestic Priorities Should Guide His Foreign Policy", *Foreign Affairs*, 8 settembre, 2020. https://www.foreignaffairs.com/articles/north-america/2020-09-08/bidens-domestic-priorities-should-guide-his-foreign-policy.
[32] I democratici potrebbero raggiungere la parità solo a gennaio, qualora ottenessero i due seggi della Georgia.
[33] G. Borgognone, *Storia degli Stati Uniti. La democrazia americana dalla fondazione all'era globale*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 2016

"Solidarietà" nel futuro dell'Unione Europea. Da ideale della Comunità a principio *costituito* dell'ordinamento sovrastatale

Alessandra MOZZI*

Abstract: Solidarity is not only a concept, it's a process. In force of that, it's possible to assert the presence of equality principle on international and inter-governamental scenarios, declined as "the the equal opportunity of every State to be considered as important as the others" (formally), and both "the equal responsability of every State in the achievement of shared aims with the others" (substantially). This point informs the long, steady tradition of European "history of integration", whose solidaristic values have been always featured in most of its Treaties and regulations. Nevertheless, the EU today is still suffering from a gap, about how to legitimate the solidarity as a fundamental principle, giving it a concrete application in its several policies. If the absence of constitutional interpretation at EU level rapresents an obstacle to this matter, the resilience of Member States in being aware of it must be shifted by reforms that enhance their status, like EU "peer representatives" (inside the European Parliament) and former-political community (through implementation of Unitarian social policies).
Keywords: Principle of solidarity, equal responsabilities, EU policies, constitutional changement

SOMMARIO: *1.Introduzione. Brevi cenni sulla natura "multiforme" dell'uguaglianza - 2. La solidarietà come funzione di "uguaglianza internazionale": l'esempio dell'Europa - 3.Dall' "Europa solidale" alla "solidarietà" nell'Unione - 4. Solidarietà implica pari responsabilità: la prova della politica migratoria "comune" - 5."Solidi a geometrie variabili"? Le cooperazioni rafforzate in rapporto al principio di solidarietà - 6. Politiche sociali per rapporti (davvero) solidali. Il potenziale inespresso del Parlamento Europeo - 7. Solidarietà costituzional-europea: alla (ri)scoperta di un principio.*

1.Introduzione. Brevi cenni sulla natura "multiforme" dell'uguaglianza

Le difficoltà nel definire il concetto di uguaglianza nascono dalla difficoltà di cogliere, tra le infinite dimensioni che tale parola può assumere, quella che più si addice all'indagine da svolgere. Al di là del suo significato immediato, piuttosto evidente, che si può definire "matematicamente" ispirato, mira a "relazionare due o più elementi tra loro per riconoscervi le medesime proprietà in ognuno"[34], la portata generale di tale concetto può essere estesa a molteplici campi del reale (dall'ambito filosofico, all'ambito socio-economico o politico, ed infine in campo giuridico, che questi ultimi in sé può comprendere), pur conservando, in linea di massima, la medesima funzione. Tuttavia, non appena si cerca di tradurre tale assunto dal piano teorico al piano operativo, ovvero si tenta di darne attuazione concreta, notevoli sono le complicazioni "tecniche" che si riscontrano, dovute proprio alla difficoltà di disegnare, tra i vari possibili profili, quello più appropriato alla tipologia di elementi che si vogliono, appunto, "eguagliare".
La complessità di cui si parla spicca particolarmente sul piano giuridico, nella trasposizione dell'uguaglianza in quel "principio giuridico di massimo rango" che attualmente si vede riconosciuto in tutti gli ordinamenti costituzionalmente garantiti. Il suo percorso di affermazione comincia già agli albori della civiltà "politica" (la polis dell'antica Grecia), ove

*Alessandra Mozzi è laureata in Giurisprudenza all'Università Federico II di Napoli nel 2019, praticante avvocato, collabora e scrive per "Opinio Juris- Law and Politics Review" e il CSI.
[34] Da "uguaglianza", in TRECCANI, vocabolario online, treccani.it

essa viene intesa precisamente come *"isonomìa"* (ovvero di "uguaglianza dinanzi alle leggi", inglobante solo una parte della cittadinanza, abilitata a *partecipare* alla vita politica della città), per consacrarsi definitivamente (o, se si vuole, emblematicamente, attraverso la fortunata triade *"liberté, égalité, fraternité*) quale principio regolatore dell'organizzazione politica nel moderno Stato-Nazione[35].
In queste sedi (cioè nella dimensione "costituzionale" racchiusa nei confini statali), le domande rispetto all'uguaglianza ruotano attorno al problema del *chi* debba essere considerato uguale, e rispetto *a cosa,* per poi spostarsi sul piano concreto, ossia *in che modo* garantire tale equità. In termini più appropriati, può parlarsi della differenza tra uguaglianza "formale" (o "davanti alla legge") e uguaglianza "sostanziale" (o "di fatto"), la prima avente implicazioni fondamentali sullo sviluppo della seconda. Al di là di tutte le sue possibili declinazioni[36], l'uguaglianza *giuridica* di cui si discute è un valore riconoscibile all'interno di una società solo a patto che questa si sia costituita in una unità politica, ossia risulti quale comunità associata dal consenso e dall'utilità comune[37], fattori che a loro volta guidano l'operato del legislatore, (che appunto, interviene con leggi *uguali* per tutti o volte ad *eguagliare* tutti) : in breve, l'uguaglianza implica la democrazia e il sistema democratico funziona in virtù di essa.

2. La solidarietà come funzione di "uguaglianza internazionale": l'esempio dell'Europa

Una volta che si siano apprese, seppur per conciso, le strutture e le dinamiche fondamentali che muovono il principio di uguaglianza all'interno di uno Stato, ove gli "elementi" del rapporto di parità da instituire risultano perlopiù gli individui (in quanto cittadini o in quanto "esseri umani"), sarà oltremodo complicato cercare di dare una definizione al senso dell' uguaglianza (o meglio della "parità") qualora parti del medesimo rapporto siano gli stessi Stati, intesi nella loro totalità giuridica, politica, sociale e territoriale.
Parlare di "uguaglianza nel diritto" avendo riguardo i rapporti tra Stati differenti, cioè nell'ambito del diritto internazionale, risulta operazione assai più insidiosa considerato che, in primo luogo, ci si trova in un contesto per definizione ritenuto "anarchico". Ove in effetti non è possibile alcuna forma di "etero"- ordinazione (e ciò per differenziarlo dal contesto statale, ove vige invece il principio di sovranità), la competenza atta a dare natura concreta a valori tipici, ma astratti (come l'uguaglianza), deve essere necessariamente lasciata alla prassi e a quelle iniziative promosse da singoli Stati che desiderino stabilire puntuali regole tra di essi, attraverso la stipulazione di patti, trattati, accordi, Convenzioni.
È dunque in tali ultime sedi (corrispondenti al c.d. "diritto internazionale particolare", proprio perché applicabile solo a quegli Stati che, originariamente o successivamente, aderiscono alle norme stabilite in accordo) che si potranno ravvisare le molteplici tracce dell'uguaglianza, anche qui, tuttavia declinabile secondo diverse prospettive. Da un lato infatti essa può contribuire ad avvicinare i popoli appartenenti alle Nazioni considerate, sancendo le pari dignità e i diritti umani inviolabili dinanzi a quali non è ammissibile alcuna distinzione tra il "cittadino" e il "non cittadino" (è questa la natura delle più importanti Carte sui diritti umani, prima fra tutte la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo sottoscritta in sede

[35] F. SORRENTINO, *Eguaglianza,* Torino, 2011,3, a proposito della prima apparizione istituzionale del principio con la *Dichiarazione del 1789* : «Non è solo l'affermazione che gli uomini sono eguali, ma la «prescrizione che essi sono eguali nei diritti»: un "comando giuridico" che impone di riconoscere eguale titolarità dei diritti a tutti gli uomini, e riconoscendo ai diversi diritti eguali, in definitiva tutela le differenze e nel riconoscere a tutti i cittadini diritti civili e politici rompe l'assetto politico dello Stato autoritario».
[36] Un efficace resoconto ne è riportato in Dizionario dei diritti umani, UTET.
[37] F. RESCIGNO, *Percorsi di uguaglianza,* G.Giappichelli editore, 2016, (dalla Prefazione di L.Carlassarre), pp 2 ss

ONU nel 1948 ed oggi valida per la quasi totalità di Stati del mondo)[38]. Dall'altro lato, qualora l'uguaglianza sia "calata" all'interno di contesti organizzativi inter- e/o sovra-statali, mira a stabilizzare su un piano di *parità* intergovernativa i differenti ordinamenti giuridici coinvolti, al fine del comune raggiungimento di specifici obiettivi politici, economici o sociali.
In questo senso i singoli Stati, in quanto entranti a far parte di un'entità che in sé si forma e sussiste proprio in forza del reciproco "scambio" di consensi avvenuto (ovvero, in quanto essi annettono, tramite scambio di ratifiche, norme "comuni" ai propri ordinamenti interni), s' impegnano a cedere una "porzione" della propria sovranità statale nelle materie oggetto della comune volontà. Soltanto in virtù di tali prestazioni, è quindi possibile attribuire a ciascuno degli aderenti gli obblighi e/o i benefici apportati dai reciproci vincoli, i quali ad ogni modo si diranno *eguali* (o di egual misura) per tutti.
Non essendo ipotizzabile la traduzione del principio di uguaglianza quale perfetta *identità* tra le parti contraenti in un trattato internazionale, cioè tra Stati (come risulta invece fattibile in rapporto ai diritti tra "persone", seppure nel limite delle sole fattispecie che le identificano quali *esseri umani*), in quanto questi connotati da ineliminabili differenze nelle rispettive strutture giuridiche, sociali, politiche, territoriali, culturali ecc.., tali limiti possono superarsi solo attraverso la re-inscrizione dello stesso principio nella più calzante definizione di "solidarietà" o di "coesione" [39] che si troverà a sussistente tra le stesse parti aderenti all'accordo.
Nonostante di tale nozione si è piuttosto inclini a cogliere il lato socio-umanitario rispetto ad un suo più specifico aspetto politico-istituzionale, (carattere, questo, rintracciabile, sia sul piano interno che internazionale, nella tendenza a promuovere il principio di solidarietà tra "popoli" o tra i cittadini, pur strettamente connesso al parallelo impegno di Governi e istituzioni che a tal fine si attivano), l'elasticità con cui le stesse definizioni paiono adattarsi (ancor meglio forse dell'eguaglianza) ai più svariati contesti relazionali, permette di poter eleggere la "reciproca solidarietà tra Stati" quale criterio-guida nelle relazioni internazionali, in

[38] Art. 1 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo (1948), già riecheggiando l'art.1 della Dichiarazione del 1789, recita: "*Tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali in libertà e diritti*", precisando "*tutti sono uguali dinanzi alla legge ed hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a un'uguale tutela da parte della legge*". L'uguaglianza è poi ribadita nelle diverse forme in altri punti della Dichiarazione (artt.10, 16, 21, 23, 26), la quale in sostanza introduce nel pensiero globale il concetto stesso di uguaglianza tra uomini perché "nati". Sul punto, si spiega E. RESTA, *Il racconto della fraternità*, fasc. 1/2016, Costituzionalismo.it, 121 :«Nella *Dichiarazione* vi è un senso dell'autocomprensione normativa della comunità politica che ha la consapevolezza del non essersi liberata dal gioco tragico dei fratelli nemici, ma che per questo si pensa come il luogo di una dismisura totalmente condivisa. Il "mai più della violenza" rifiuta ogni metafisica e rimette il gioco dentro il luogo concreto dell'umanità, dove uomini e donne sono liberi ed uguali in "dignità e diritti" e non possono essere discriminati per la loro "nascita"». In ciò la Dichiarazione del '48 ha ispirato tutte le successive altre Carte, Patti e Convenzioni, dedicate a settori o rivolte a categorie di soggetti specifici (diritti civili e politici; diritti dei lavoratori, diritti delle donne) oppure approvate nell'ambito di istituzioni sovra/internazionali (Carta Africana, Convenzione interamericana, Convenzione Europea), e tutte contenenti riferimenti espressi all'uguaglianza quale modalità di garanzia ulteriore degli stessi diritti ivi pronunciati.

[39] Apre alla complessa natura del principio di solidarietà e di coesione solidale E. RESTA, *op. cit*. 112, cominciando proprio dall'analisi semantica del termine: «A partire dal suo nome tutto ruota intorno a meccanismi di inclusione e di esclusione, a giochi spaziali e temporali non univoci: vi è la figura geometrica del solido, ma vi è anche la solitudine, la *consolatio*, il soldato. Alla sua origine vi è la cogenza di un *solari,* di un pagare e di un *ri-pagare*. Come nel "cristallo di massa" la coesione solidale interna è tanto più forte quanto più è lontana e isolata dall'esterno; include quanto più esclude», ottica con la quale egli intende, più in avanti, rimarcare i paradossi che il canone di "fraternità" inevitabilmente innesca quando calato all'interno di sistemi comunitari (famiglia, nazione, Stato, Europa) ove il canone sembra rivelarsi capace di creare ed unire allo stesso tempo le differenziazioni pur sempre esistenti, ed anzi solo amplificate dal sempre più marcato ricorso all'idea della comunità "globale".

quanto agente una funzione di "spinta" e di "attivazione" concreta del più generico spirito di "uguaglianza tra Stati", non altrimenti praticabile.
È evidente poi, che la stessa natura ampia e ampiamente applicabile del termine dia anche al principio di solidarietà differenti configurazioni, a seconda dell'obiettivo o del contesto specifico in cui sia richiamata ad operare. L'ultima considerazione si riporta direttamente al campo del diritto internazionale, ove l'operatività dei principi è fortemente legata alle risposte che gli Stati decidono di mettere in campo, o meglio alla vera e propria *prassi* che di volta in volta si va affermando in materia, ed in modo ancor più diretto all'ambito europeo, dove il vincolo alla coesione o alla collaborazione in senso "solidale" tra gli Stati membri si rintraccia nelle diverse fonti normative che nel tempo l'hanno caratterizzata.

3. Dall' "Europa solidale" alla "solidarietà" nell'Unione

Nata nella sola forma della "*coesione economica e sociale*" presente nel Trattato di Roma (CEE) del 1957, la politica d'integrazione europea ha abbracciato successivamente l'intento a far sì che la creazione del "mercato comune" fosse sempre più accompagnata da misure volte a consentire interventi che "correggessero i principali squilibri regionali esistenti tra i Paesi della Comunità", dunque che si ponesse riparo alle *disuguaglianze* che minavano sul piano economico e sociale l'essenza stessa di quello sviluppo "armonico" ed "equilibrato" lanciato dalla politica comunitaria[40].
Ancora più avanzate rispetto a ciò sono apparse, nei Trattati e nelle modifiche ai trattati successivamente intervenute, statuizioni in favore della solidarietà tra i membri applicate al settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC), il cui contenuto è ravvisabile nella formula degli artt. 24 comma 3 e 42, comma 7 del TUE (il primo riguardo l'impegno generico alla solidarietà in materia di politica estera; il secondo sul *sostegno reciproco* richiamato anche all'art. 51 della Carta ONU, in caso di aggressioni armate in uno Stato membro); nonché al diverso settore relativo allo "spazio di libertà sicurezza e giustizia" la cui formula principale è racchiusa dall'art. 80 TFUE [41].
La vera e propria "clausola di solidarietà"[42] va però rintracciata nella definizione data dall'art. 222 TFUE (quest'ultimo oggetto della riforma di Lisbona nel 2009), il quale stabilisce a carico degli Stati membri e delle stesse istituzioni europee un tipo di azione "*congiunta e ispirata alla solidarietà*" da mettere in campo qualora uno Stato membro sia oggetto di "attacco terroristico" o subisca una "calamità naturale", anche se provocata dall'uomo. Altra traccia fondamentale dello stesso principio si ricava dalla formula con cui l'art. 4, comma 3 TUE, realizzativa del preambolo premesso allo stesso Trattato che suggerisce la costruzione di una "unione sempre più stretta tra i popoli", accrescendo la spinta di tutti gli Stati membri verso l'osservanza dei "doveri" solidali inclusi nei trattati, e dando con ciò contenuto più incisivo

[40] Con il Trattato di Roma (CEE) del 1957 vengono infatti istituiti i primi "meccanismi di solidarietà" principalmente attivati dai Fondi (di cui i più importanti, il FSE e FEAOG), volti ad eliminare le principali disparità territoriali e/o demografiche tra le regioni europee. Ad oggi, L'UE sostiene il conseguimento di questi stessi obiettivi mediante l'uso dei Fondi strutturali e di investimento europei (FSE, FESR, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) ed altre fonti, come la Banca europea per gli investimenti.
[41] L'articolo 80 del capo 2 del titolo V della parte III del TFUE, ("Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione", così stipula: *Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.*

[42] G. ASARO, *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea,* 5 ss, Fogli di lavoro per il Diritto Internazionale, 2018, Catania, online su lex.unict.it,

alla vaga formula di semplice "adempimento verso gli impegni assunti" dapprima utilizzata dall'art. 10 TCE[43].

Ovunque si trovi formulata, la solidarietà di stampo "europeistico" risulta quasi sempre determinata negli scopi e nel tipo di strumenti di cui tecnicamente può disporre, e ciò è rivolto a garanzia degli stessi protagonisti chiamati a dar atto alle politiche comunitarie (cioè i singoli Stati), affinché essi siano *egualmente* consapevoli delle loro possibilità e *parimenti* responsabili delle rispettive azioni dinanzi al resto dei membri. La stessa "Unione" di Stati, ovvero quello stesso "ordinamento" sovranazionale le cui norme esercitano un proprio primato sulle leggi dei singoli ordinamenti che ne fanno parte, può ricevere una propria legittimazione "democratica" solo in virtù dello stretto vincolo (si è parlato in realtà di *rapporto circolare*)[44] sussistente tra il principio di uguaglianza e il ricorso alla solidarietà tra i membri.

Tuttavia, così come nel diritto delle relazioni internazionali, anche nell'ordinamento europeo, benché nel tempo esso si sia conformato in un vero e proprio "sistema" regolativo, si registra l'ineccepibile assenza di una fonte "primaria" di diritto, (ovvero, di una "Costituzione"), capace quindi di orientare gli interpreti (in primis gli stessi Stati membri) chiamati a dare applicazione concreta ai principi e alle norme di "valore" contemplate dall'ordinamento europeo[45]. Tale limite si rispecchia in quasi tutta l'esperienza comunitaria: laddove sia

---

[43] L'art. 10 TCE (già art. 5, poi sostituito oggi in sostanza dall'art. 4 comma 3 del TUE), stabiliva infatti a carico degli Stati membri un sostanziale obbligo di "collaborazione" al fine di consentire la piena realizzazione degli obiettivi europei, come stabilito dai Trattati. Tuttavia la disposizione (al pari di quanto verificatosi con l'applicazione dell'art 308 TCE, da cui la teoria dei "poteri impliciti") è stata utilizzata dalla giurisprudenza della Corte quale criterio "guida" per lo sviluppo di "obblighi impliciti" a carico degli Stati. La "scoperta" di tale potenzialità nascosta nel dispositivo dell'articolo è fissata significativamente dalla sentenza *Francovich* del 19-9-1991cause C6/90 e 09/90, ove si evince chiaramente che l'esistenza di un "vincolo" di ricezione nei termini delle direttive europee potesse essere ricavato "anche" dalla lettura dell'art. 5 TCE (ovvero dell'art. 10), in forza del quale gli Stati sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie ad assicurare l'esecuzione degli obblighi comunitari, e dunque altresì ad eliminare le conseguenze illecite di loro eventuali violazioni. Per uno sguardo più approfondito sull'evoluzione dell'art. 10, v. O. POLLICINO *Allargamento dell'Europa ad Est e rapporti tra Corti Costituzionali e Corti Europee- Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?* Giuffrè Editore, 2010

[44] A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio,* Consulta Online, 2017, Fasc. III: «Il rapporto intercorrente tra uguaglianza e solidarietà appare invero essere complesso. Per un verso, infatti, la prima è condizione della seconda, […]. Per un altro verso, però, è proprio dalla solidarietà [..] che vengono le risorse e la spinta per l'affermazione dell'eguaglianza, che rimarrebbe altrimenti senza significato, anzi espressiva di un'autentica beffa a danno delle persone maggiormente vulnerabili e bisognose, se priva dell'alimento e del sostegno da parte di quella». Ciò, in quanto spiegato dallo stesso autore in seguito, si riflette a più larga scala nella circolarità tra la solidarietà e i diritti fondamentali, e tra la stessa e i principi fondamentali. Ancor più, all'esterno dell'ordinamento singolo, e in particolare nell'ambito comunitario/sovranazionale tale rapporto si estrinseca nella necessaria soddisfazione di prestazioni di solidarietà tra gli Stati che vi appartengono e tra questi e gli Stati terzi, requisito senza il quale, secondo l'autore: «nessun senso avrebbe la contrazione della sovranità a beneficio di organizzazioni internazionali costituite al servizio della pace e della giustizia tra le nazioni».

[45] Unico tentativo di introdurre un Trattato costituzionale per l'Europa si è tuttavia arenato nel 2004, quando l'approvazione del relativo il testo firmato a Roma e presentato agli Stati membri a conclusione dei lavori della Convenzione incaricata a Laeken (2001) fu praticamente bloccata dal passaggio referendario di Olanda e Francia, con esito negativo. Ad animare il respingimento del progetto, furono soprattutto i timori legati alla paventata perdita di garanzie sociali e identitarie che l'introduzione della stessa avrebbe provocato nei singoli Stati. Come dalle parole di O. Duhamel, *Pour l'Europe. La Constitution européenne expliquée et commentée*, Éditions du Seuil, Paris 2005, il quale cita la sua personale risposta al rappresentante L.Fabius, a capo della fazione francese allora ostile al Trattato perché denunciata addirittura "regressiva" rispetto alle garanzie sociali, : «on peut trouver que la Constitution progresse trop peu sur la voie fédérale ou sociale. […] Je mets cependant au défi quiconque de trouver une seule disposition, une seule qui marquerait une évolution à droite, une orientation plus capitaliste». In breve, la maggiore pecca rinvenibile

prevista, la solidarietà europea ha assunto la forza incisiva che di volta in volta gli Stati erano propensi a riconoscerle, andandosi così incontro ad una vera e propria relativizzazione del fondamentale principio, che invece di guidare i Membri europei verso la condivisione di obiettivi (se non *uguali*) quantomeno concordi, li ha più frequentemente spinti a rinunciare all'osservanza del senso comune/comunitario, per continuare agevolmente a perseguire propri obiettivi politici.

4. Solidarietà implica pari responsabilità: la prova della politica migratoria "comune"

Quanto verificatosi in occasione della prima "prova" a cui è stata sottoposta la c.d. "*strategia di Lisbona*" per quanto riguarda la materia migratoria, ha dato riscontro pratico di tale tendenza: intorno all'insoddisfacente e discussa formula elaborata nel TFUE all'art. 80 (per il quale, si ricorda, in materia di politiche relative a frontiere, asilo ed immigrazione vigono i principi di "*solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, anche sul piano finanziario*" tra gli Stati), i numerosi contrasti sorti tra i vari rappresentanti nazionali chiamati a dare forma e sostanza al principio in merito, costituivano già un segnale delle inopportune divergenze animate da visioni ancora troppo lontane per potersi parlare di una reale "politica migratoria *comune*"[46].
Dall'introduzione dell'area Schengen (1985) ad oggi, la materia concernente l'art. 80 TFUE si è delineata sulla base di due "spinte" parallele, ma disgiunte (per non dire quasi, contrarie): da una parte infatti l'idea di uno *spazio europeo* unico e privo di confini interni (insita già nel Trattato CE e ora confluita a Lisbona nella sezione dedicata allo "*spazio di libertà, sicurezza e giustizia*" del TFUE), ha imposto la creazione di un sistema unificato e centralizzato per la gestione delle frontiere europee, nonché per la pianificazione di politiche migratorie a tal fine destinate[47]. In netta contrapposizione alla piena effettività di queste ultime, s'impone un

nel progetto di Costituzione europea era legata proprio alla sua base ideologica: la traduzione di un modello politico-sociale unico per tutti gli Stati membri (presenti e futuri), in modo da saldare il cammino dei principi comunitari (solidarietà compresa) fino ad allora intrapreso, si era rivelata impresa di fatto impossibile.

[46] Sul punto, risulta estremamente interessante uno studio condotto dal Parlamento Europeo- Unità tematica C-Diritti dei cittadini e affari costituzionali-nel 2011 (fonte: www.europarl.europa.eu.it), i cui risultati pubblicati provengono dall'analisi effettuata tramite l'invio di precisi questionari destinati ai maggiori rappresentanti europei. Sono potute emergere, così, visioni differenti sull'impatto e la possibilità di utilizzo concreto dell'art. 80 TFUE, a pochi anni dalla sua introduzione, nel 2009. Le stesse difficoltà interpretative circa una politica "solidale" europea nel campo dell'immigrazione si erano già manifestate, in realtà, in seno al gruppo di lavoro X (relativo a "spazio di libertà, sicurezza e giustizia") destinato a redigere il Progetto di trattato per la Costituzione europea. Sulla proposta di articolo destinato a sancire il rispetto del principio di solidarietà si affollarono la maggior parte di emendamenti e di versioni contrapposte, peraltro destinate a riprodursi interamente sul futuro art. 80 TFUE. I nodi principali su cui le risposte dei vari rappresentanti europei sono rimaste più incerte e/o in conflitto tra loro si registrano nella mancanza di "funzionalità pratica e operativa" che caratterizza il principio solidale, e che lo rende, secondo alcuni dei pareri sentiti, poco adatto per una collocazione precisa nelle politiche europee. Ciò ha dato impulso alla ricerca di strumenti più immediati sui quali far convergere l'attuazione del principio. Di qui, in sostanza, l'aggiunta dell'inciso "*anche sul piano finanziario*" in art. 80 TFUE, che ha certamente facilitato il compito degli interpreti europei, in quanto: «L'idea della ripartizione degli oneri finanziari è stata probabilmente percepita come uno dei modi più logici per dimostrare la solidarietà e condividere le responsabilità». Tuttavia è chiaro che le difficoltà permangono in quanto: «La natura della solidarietà e delle responsabilità da condividere è di più ampio respiro rispetto a quella della distribuzione degli oneri finanziari che discende dalle politiche in materia di gestione delle frontiere, asilo e immigrazione», ma anche all'interno di quest'ultimo settore in questione, «il piano finanziario non è di certo l'unico canale per conseguire tale obiettivo, in quanto sono percorribili altre forme di cooperazione, sostegno concreto e persino di intervento dell'Unione».

[47] Il titolo V del TFUE sancisce l'impegno dell'Unione alla creazione di uno "Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (artt. 67-89), in cui si trovano inserite sia le politiche derivanti dall'originario "I pilastro" comunitario (visti, asilo e immigrazione), sia altre, prima appartenenti al "III pilastro" e demandate alle

inevitabile complesso di limiti strutturali ed economici, derivanti dalle oggettive difficoltà riscontrate dagli Stati membri nella definizione di un'unica strategia comune che garantirebbe il "passaggio di testimone" in materia di gestione e controllo dei confini dal singolo Stato all'Unione Europea[48].

A far leva su queste basi a dire il vero poco promettenti è stata proprio l'ostinazione di quegli stessi paesi europei reputatisi "svantaggiati" dal tenore delle misure di ricollocazione/redistribuzione dei migranti stanziati nei territori di primo ingresso, per la quale si è dato vita ad una vera e propria ondata di polemiche e ritorsioni reciproche tra i Governi nazionali, sentitisi di fatto autorizzati all'assunzione di autonome decisioni[49].

In altri termini, quel che rimane del principio di "solidarietà" nella gestione del fenomeno migratorio ne è sempre di più una scarna interpretazione che conduce al completo stravolgimento dei principi di "spazio comune" e di "libero accesso" su cui la materia stessa si trova fondata nell'Unione: alla sua configurazione sviluppatasi secondo la fortunata

---

azioni intergovernative (cooperazione giudiziaria in materia civile e penale/cooperazione di polizia). Il rimodellamento della "struttura a 3 pilastri", abbattuta a Lisbona, ha conferito agli organi dell'Unione (Parlamento Europeo e Consiglio, attraverso la procedura ordinaria di codecisione) la competenza generica a disporre misure legislative in tali settori. Tale operazione ha di fatto aperto all'intervento diretto dell'Unione nelle politiche nazionali legate alla gestione delle frontiere e dell'immigrazione, per le quali si è dato vita alla rete di Agenzie e sistemi informatici deputati al controllo "operativo" (tra le prime, FRONTEX, EASO, Eu-LISA, ETIAS; tra i secondi vi sono Euro-DAC, SIS, EES, ETIAS), mentre la linea "programmatica" basata su solidarietà e responsabilità condivise tra Stati, avviata già nel 1999 con il Consiglio di Tampere, è proseguita con il Programma dell'Aia (2004), il Patto Europeo su immigrazione e asilo (2008), il Programma di Stoccolma (2009), infine il Regolamento di Dublino III (2013).

48 In particolare, l'assenza di posizioni univoche in ordine ai principi menzionati dall'art. 80 TFUE si riflettono nella scarsa incisività delle misure finora messe in campo, le quali il più delle volte sono state tradotte nella formula più "leggera" della direttiva o sono risultate da "Agende/Accordi di programma/Linee-guida" , dal tenore sicuramente poco incisivo rispetto alla più valida misura "regolamentare", per ora adottata limitatamente nel settore relativo alle frontiere esterne. Le peculiarità delle normative in questione inoltre rispondono chiaramente alla logica *conseguenziale/occasionale* insita nell'inciso alla stessa norma "ogniqualvolta necessario". Ciò di fatto implica l'impossibilità che al livello delle politiche di controllo dello spazio europeo si costituisca un vero e proprio meccanismo di solidarietà, mentre permangono le enormi disparità nella ripartizione "geografica" (considerando, ad esempio l'enorme carico di soluzioni richieste in materia di concessione del diritto di asilo agli Stati c.d. "di primo approdo" tra cui Italia, Grecia, Spagna, Malta); economica (viste le notevoli carenze del Fondo Europeo per i Rifugiati, volto a coprire singoli progetti d'interesse nazionale e del Fondo per le Frontiere Esterne, che sostiene l'attività di Frontex solo sul piano logistico) e politica (ritenute tutt'oggi invalicabili le discrepanze tra i diversi ordinamenti giuridici nella regolamentazione delle condizioni di accesso alla protezione del rifugiato e delle procedure per la concessione dei visti) delle responsabilità tra i membri.

49 Di rimando alle non poche risposte negative che gli Stati europei hanno deciso di dare alle misure straordinarie messe in campo nel settembre 2015 per fronteggiare l'imponente crisi migratoria che dal 2011 al 2016 ha interessato diverse aree del continente. Nonostante infatti gli approcci utilizzati dal Consiglio con le due decisioni 1503/15 e 1601/15 (in tema di "hotspot" e "relocation") presupponessero l'assunzione di un (se non uguale) equiparabile sforzo da parte di tutti i paesi, i fatti concreti hanno deluso ogni aspettativa: l'unico "rapporto di eguaglianza" è stato infatti tracciabile tra la suddetta crisi ai confini esterni e la contemporanea crisi consumatasi all'interno dell'Unione. Come denotato da F.IPPOLITO, *La "tragedia" delle frontiere europee*, European Papers, Vol.1 2016, no.2, 656 ss: «Se alla crisi di confine di cui si è detto si somma: la recente minaccia di reintroduzione dei controlli alla frontiera interna austriaca (Brennero); la reintroduzione dei controlli già messi in atto da Francia, Germania, Danimarca, Svezia, Austria, Ungheria, Slovenia; i rifiuti di ingresso opposti dalla Germania sulla base dell'inapplicabilità del regolamento Dublino III in assenza della domanda d'asilo; i piani di rinvio fino a 80.000 migranti la cui richiesta di asilo fosse stata respinta da parte della Svezia; ovvero l'intensificazione dei controlli interni alla frontiera da parte dell'Olanda; consegue un confine (statale ed europeo) in crisi? ». In alternativa ai rimedi protezionistici, due Stati, la Slovacchia e l'Ungheria hanno altresì tentato la strada dell'annullamento in via giudiziaria delle decisioni presentando ricorso alla CGUE (rispettivamente, causa C-643/15 e causa C-647-15), cercando tuttavia così di conferire veste formale al già fervente ostruzionismo da questi praticato sul piano politico tramite il c.d. "blocco di Visegrad".

formula di "reciprocità" di azione, se ne sostituisce l'altra, più riduttiva, legata ad una flebile idea di "prossimità"[50].

Tali ultime tendenze, oltre a determinare la sospensione in via di fatto (ossia l'adottata scelta nazionale di "chiudere le frontiere") di una gestione *comunitaria* del fenomeno migratorio, sono rivelatrici della profonda mancanza di *effettività*[51] da cui principi quali solidarietà ed "equa" responsabilità sono affetti nello spazio giuridico europeo, la cui attuazione resta pertanto affidata all'ampio margine interpretativo delle istituzioni centrali europee.

Non riesce tuttavia l'azione di queste ultime a colmare il sostanziale vuoto d'identità che a livello intergovernativo impedisce lo sviluppo concreto dei due principi in materia, sicché l'impegno da esse assunto è destinato a rimanere prettamente sullo "sfondo" dei Piani di base e dei discorsi programmatici. Mentre, sul piano giuridico, le modifiche che si avanzano al sistema-Dublino (III) mostrano la propensione verso l'artificiosa ricerca di un'essenza "corretta", se non addirittura connotata da "automatismo" (recente la proposta di una c.d. solidarietà "obbligatoria") da attribuirsi ai principi medesimi [52].

---

[50] In merito all'emersione dell'idea di "prossimità" quale criterio-base in ambito europeo, si dà conto dell'introduzione nel 2004 della "Politica europea di vicinato" (PEV), i cui i punti-chiave, formanti il testo di due comunicazioni della Commissione europea, (COM 2003 104 final, Brussels e COM 2004 373 final Brussels), definivano un quadro d'azione più ampio riferito ai rapporti con gli Stati terzi (i c.d. "vicini" dell'area europeo-orientale e mediterranea), tra cui risultavano compresi alcuni aspiranti membri (Bielorussia, Moldavia, Ucraina). Complessivamente suddivisasi tramite "Piani d'Azione", ovvero accordi politici facenti riferimento agli originari 3 pilastri della CE, la PEV traduce, in sostanza, la volontà dell'UE di farsi promotrice dei valori fondamentali su cui essa stessa si basa anche all'esterno e nelle regioni più *prossime* ad essa, con il lodevole intento di creare una "zona di pace e prosperità" tutt'intorno ai suoi confini. I punti critici, tuttavia, si evincono piuttosto facilmente dall'analisi delle modalità pratiche con cui gli stessi programmi vengono presentati ai Paesi c.d. "vicini": la precedente strategia della condizionalità positiva, (ossia promettere l'entrata in Unione a quei Paesi che si adeguino a determinati "standard" europei), viene infatti sostituita da un'altra, più diretta, (ma non per questo più efficace), legata alla semplice promessa di benefici economico-commerciali in cambio dell'attuazione di riforme legislative giudicate "adatte" nel paese considerato. Una clausola di condizionalità pura e semplice, volta ad escludere temporaneamente gli Stati considerati "non idonei" dall'ingresso in Unione". Insomma, un modo per "rafforzare i propri confini", più che promuovere il "buon vicinato".

[51] Vedi, P. BILANCIA, *L'effettività nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria,* in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, n. 2, 2004, pp. 345 ss.

[52] Le prime disposizioni ufficiali su solidarietà ed equa responsabilità risultarono decise dal Consiglio all'interno del Programma di Stoccolma (2009), ove la priorità politica era fissata in "*Un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e asilo*", che premettesse le "*Responsabilità condivise e solidarietà tra Stati membri*" nelle questioni correlate all'asilo, interpretate in un senso più stretto, come una reazione ai carichi di particolari pressioni; per cui ancora vi si legge: "*Occorre promuovere un'effettiva solidarietà con gli Stati membri che sono sottoposti a particolari pressioni".* Ma è proprio a fronte di tali "particolari pressioni" che negli anni a seguire Commissione e Consiglio hanno proposto la revisione del sistema di relocation di "Dublino III", da mutare quindi in Dublino IV (COM 2016 270 def.), che dà poche chance di sopravvivenza alla solidarietà, come pensata in origine. Sul tema, G. ASARO, *op.cit.* 14: «i criteri di attribuzione preesistenti vengono integrati con un meccanismo correttivo di assegnazione […] Per evitare che i Paesi di assegnazione ne ostacolino il funzionamento, è consentito loro di di sottrarsi ai propri obblighi per un periodo di dodici mesi versando allo Stato beneficiario un "contributo di solidarietà" di 250.000 per richiedente non assegnato». Visibilissimo il ripiego verso quell'idea di "sospensione volontaria" dagli obblighi (da attuarsi a discrezione dei singoli Governi) già invocata ed invero praticata da molti Stati. Ancora, sul piano della prefigurata "solidarietà automatica e obbligatoria" si protende il nuovo Patto su migrazione e asilo presentato in Commissione lo scorso 23 settembre 2020, dal quale aspetti come i "contributi flessibili" tra cui gli Stati sarebbero chiamati a scegliere e la contestuale nuova misura di "sponsorizzazione dei rimpatri" lascia presagire poche speranze in merito alla salvezza dell'autenticità del vincolo per gli anni a venire. Per approfondire il contenuto del Pacchetto, vedi (https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en).

5. "Solidi a geometrie variabili"? Le cooperazioni rafforzate in rapporto al principio di solidarietà

L'assenza di opinioni comuni rispetto al significato e all'importanza del vincolo solidale si riflette anche in altre applicazioni del diritto europeo, ove peraltro gli Stati membri esercitano maggiore discrezionalità in merito alle posizioni da assumere. Trattasi di un insieme di materie affidate più strettamente alla cooperazione intergovernativa tra i membri, tra cui spicca il settore di Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (ex III pilastro "Giustizia e Affari Interni") e la Politica di Difesa Comune (o PSDC, parte integrante della PESC), in cui le decisioni da assumere sono lasciate al dialogo tra gli Esecutivi nazionali, con una influenza più scarsa delle istituzioni centrali.

Il mantenimento di un livello più ristretto di competenze "direttamente europee" in questi ambiti, seppure nel tempo sempre più teso ad innalzarsi, è in parte dovuto alle difficoltà effettive che sul piano giuridico-istituzionale si frappongono all'obiettivo reale del «coordinamento tra gli ordinamenti interni degli Stati»[53], (specie poi sul piano della legislazione penale), in parte alla profonda incidenza sulla *sovranità* nazionale che ciascuno di questi settori normalmente esercita.

Entro tale quadro, le prospettive di miglioramento rispetto alla percezione del vincolo di solidarietà tra i membri si presentano ancora più sfocate: a ciò non ha di fatto contribuito né il definitivo inserimento della materia di "cooperazione giudiziaria" nel diritto "comunitario" (ex I pilastro), avvenuto con il Trattato di Amsterdam (1997); né tantomeno sembra poter ovviare la debole clausola di "mutua difesa" (art. 42, comma 7) pensata per il settore di PSDC.

D'altra parte la stessa normativa dei Trattati lascia ampio spazio alle formule di "aggregazione" alternativa, ovvero le c.d. "cooperazioni rafforzate" disciplinate per il primo settore (di cui la normativa al combinato degli artt. 20 TUE e artt. 326-334 TFUE) [54], e la simile cooperazione "strutturata e permanente" (42 comma 6 e 46 TUE) per la seconda area di competenze. Strumenti che si offrono nella qualità di "vie alternative" verso quegli Stati membri che intendano comunque "*rafforzare il processo di integrazione*", o che desiderino sottoscrivere "*impegni più vincolanti*", cui è concessa l'opportunità di perseguire (più rapidamente) gli obiettivi dell'Unione, oltrepassando tuttavia le ragioni della *comunità*. Una pratica che, nonostante nasca dall'esigenza di rimediare alla verificata ipertrofia dei processi decisionali vigenti nei settori considerati, viene sempre più spesso utilizzata dagli stessi Stati che decidono di aderirvi per poter questi veicolare all'interno dell'Unione i propri obiettivi a carattere nazionale, che nulla sembrano avere a che fare con quell'idea di "*approfondimento dell'integrazione*"[55] che con detti strumenti si è voluto auspicare.

---

[53] A. MALINTOPPI., *Il ravvicinamento delle legislazioni come problema di diritto internazionale*, in *Riv. dir. intern.*, 1959, 239 ss., spec. 245

[54] L'art. 20 TUE definisce i limiti e i termini di applicazione della cooperazione rafforzata, predisposta con gli obiettivi di "promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione" e "proteggere i suoi interessi e rafforzare il processo di integrazione" (art. 20, comma 2). Volta nelle sue prime disposizioni a "rallentare" il processo d'integrazione europea negli anni più fiorenti del suo avanzamento (ad es., nel Trattato di Amsterdam del 1997), l'istituto risulta definitivamente orientato sulla base del carattere "flessibile" che l'integrazione europea ha nel tempo assunto, fattore supportato dalle numerose teorie affermatesi soprattutto in ambiente britannico e nonché dai già utilizzati strumenti di applicazione differenziata (*opting -out)* disponibili per determinate materie. Un esempio per tutti riguardo alla teorizzata esistenza di una "Europe à la carte" può essere tratto in esame il pensiero di R. DAHRENDORF, *A third Europe?* Third Jean Monnet Lecture, EUI, Firenze, 26 novembre 1979, secondo il quale la definizione poteva riferirsi a tutti i casi in cui vi fossero Stati con strategie ed interessi comuni, i quali, liberamente, decidevano di partecipare a determinati progetti.

[55] Dalle Conclusioni del Consiglio Europeo del 26/27 giugno 2014, n. 27.

Il rischio maggiore, al contrario, resta quello di creare motivi di ulteriore irrigidimento interno al sistema-Unione, in quanto ciò consente che, pur per limitati aspetti, questo non si sviluppi secondo canoni effettivamente "comunitari"[56].
Essendosi definitivamente dato atto alle figure di "Europa a più velocità", o a "geometria variabile" (in materie in cui sarebbe invece richiesta la più solida cooperazione tra i Governi-membri), fino al punto da decretarne altresì la "permanenza"[57], non può prescindersi dalla conclusione per cui tale "autorizzazione alla differenziazione" rilasciata dal livello centrale tenda a distanziare inevitabilmente l'esperienza comunitaria dai suoi concetti giuridici e ideologici di base, a partire dalle "norme di valore" che reggono i principi fondamentali dell'integrazione europea, tra i quali verrebbe ancora una volta a mancare il richiamo alla solidarietà[58].

---

[56] Contrariamente anzi ritiene M.CODINANZI, *L'Unione Europea, tra integrazione e differenziazione,* federalismi,it, n.5/2015, il quale afferma a proposito della compatibilità tra l'istituto della cooperazione rafforzata e lo spirito "comunitario" : «Questa nozione di integrazione differenziata appare indubbiamente distante, forse addirittura agli antipodi, rispetto al metodo "comunitario" e, in particolare, a quel «mercato comune» di cui riferiva, tra gli altri, Pierre Pescatore (cit.), concepito come prodotto di unificazione giuridica, da realizzare soprattutto attraverso un tipo di atto di diritto derivato, individuato, non a caso, nel regolamento, elevato a fonte principale del sistema. È evidente che il fenomeno dell'integrazione differenziata presenta una serie di profili di incoerenza con quell'immagine tradizionale del diritto comunitario, oggi dell'Unione europea. Né mancano nei trattati riferimenti testuali che paiono contraddire l'integrazione differenziata come sopra, sia pur ancora latamente e imprecisamente, definita.»

[57] In merito, si fa riferimento alla particolare qualifica di "Cooperazione strutturata permanente" (PESCO) vigente a norma degli artt. 42 par 6 e 46 TUE quale formula distinta dalle tradizionali cooperazioni rafforzate e operante nello specifico per il settore della politica di sicurezza e di difesa comune (PDSC). L'introduzione del sistema che accoglie la differente partecipazione degli Stati europei alle missioni dell'Unione, è dovuto in gran parte alle forti differenze presentate dagli Stati stessi in termini di capacità militari e disponibilità di risorse, nonché ad un più difficile coordinamento tra le loro diverse politiche in una materia tipicamente ritenuta di maggiore attinenza "nazionale". Il caso tuttavia desta comunque l'attenzione su come con il tempo la pratica del "rafforzamento" di differenziazioni sia prevalsa sulla ricerca di soluzioni comuni, (e possa quindi continuare su questa strada). Come ben rilevato da U.LATTANZI, *La cooperazione rafforzata tra flessibilità e frammentazione: la clausola del last resort, federalismi.it, 2/2019, 3 ss :«*Si è dunque passati da una differenziazione «strumentale» a una «costituzionale»: da che era un espediente (transitorio) per accomodare differenze socio-economiche oggettivamente apprezzabili e interessava principalmente le misure di armonizzazione del mercato comune (poi unico), la differenziazione si è venuta caratterizzando per la sua natura potenzialmente permanente, per il suo interessare i settori tipicamente espressione della sovranità dello Stato e per il suo essere legata a criteri "soggettivi" (prima di tutto preoccupazioni circa la sovranità e l'identità nazionale, che alcuni Stati membri temono di perdere procedendo a una più approfondita integrazione europea).»

[58] Come rilevato anche dalla CGUE, nella sentenza del 7 febbraio 1973, C-39/72, *Commissione c. Repubblica Italiana*, §§ 24, 25., in vista dell' "Unione sempre più stretta" di cui l'art.1 TUE, implica il principio di uguaglianza e il dovere di solidarietà tra gli Stati, per cui: «il fatto che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità, lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme comunitarie. Questo venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario», discorso che può andar riferito anche all'istituto delle cooperazioni rafforzate (e ancor più se strutturate e permanenti), nonostante si parli in questi casi di "differenziazione autorizzata", o "integrazione differenziata". Sul punto, v. anche L.S. ROSSI, *The principle of equality among member States of the Union*, in L.S. ROSSI – F. CASOLARI (a cura di), *The Principle of Equality in EU Law*, Cham, 2017, p. 35

6. Politiche sociali per rapporti (davvero) solidali. Il potenziale inespresso del Parlamento Europeo

Nonostante gli ultimi sforzi effettuati dai recenti interventi in materia abbiano tentato di rimettere in sesto il significato della solidarietà d'impronta europea, cercando di svincolarla dalla sua iniziale connotazione economico-mercantilistica, ossia rivolta alla salvaguardia del mercato unico, per consegnarle un qualche "valore costituzionale a tutti gli effetti"[59], l'obiettivo di realizzare una "Unione sociale europea" sembra ancora troppo lontano.
L'espresso richiamo al principio in quanto "vincolante" va infatti quasi sempre a confinarsi in campo finanziario ed economico, ove è maggiore la tendenza a ridurne il significato entro la sola prospettiva "competitiva" tra le economie nazionali. Ristretta entro questo canone, essa non è intesa che alla stregua di un bilanciamento di interessi (economico-produttivi), il cui fine non vuol essere quello tipicamente sociale (e dunque autenticamente "solidale") volto a garantire la giustizia redistributiva tra gli Stati, quanto piuttosto quello di assicurare una perenne *stabilità* interna al sistema, risultato a cui infatti risultano fortemente condizionate le politiche socio-economiche nazionali [60].
È proprio in vista degli interessi di politica sociale (europea) che invece potrebbe tentarsi di ravvivare il senso di solidarietà smarrita nella sede europea, riuscendo magari a svincolarlo dalla costrittiva "filosofia delle regole", valorizzandolo entro una *costruttiva* dimensione politico-istituzionale, di cui i protagonisti e i destinatari siano al contempo gli Stati (in quanto Membri dell'Unione) e i singoli cittadini (in quanto anch'essi membri del "Corpo europeo" di cittadinanza sovranazionale)[61]: la sede "ideale" ove si potrebbe dar luogo a tale ripensamento è sicuramente rappresentata dall'istituzione del Parlamento Europeo.

---

[59] Cfr. F. COVINO, *L'istituzione del servizio civile in Europa simbolo del bisogno improcastinabile di solidarietà*, Federalismi.it, n.6/2020, 177. Una primissima riflessione d'insieme sul "modello di rilancio" dell'Unione *sociale* europea introdotto con le riforme di Lisbona, è contenuta in G. BRONZINI, *Il Modello Sociale Europeo nel Trattato di Lisbona,* ASTRID, Le nuove istituzioni europee. Commentario al nuovo Trattato europeo, (a cura di) F. Bassanini e G. Tiberi, Il Mulino, Bologna, 2008

[60] Si esprime chiaramente sulla "torsione produttivista" della solidarietà S.GIUBBONI, *La solidarietà come scudo*, in Quaderni Costituzionali, n.3/2018, 551 ss: «La nuova governance economica europea rafforzata dalle riforme del 2011 […] realizza infatti ora, nella forma più piena, l'antica aspirazione ordoliberale: ovvero quella di «detronizzare la politica» per il tramite di norme costituzionali che inibiscano agli attori politici e collettivi di introdurre elementi distorsivi del corretto funzionamento degli incentivi (o dei disincentivi) di mercato (qui, dei mercati finanziari, i veri sovrani del nuovo ordine economico asimmetrico della globalizzazione).», ed in aggiunta, specifica :«Il ri-orientamento in chiave produttivista della solidarietà è inoltre funzionale alla messa in competizione di Stati e territori nello spazio economico europeo (e globale), nei termini del resto chiaramente indicati dal c.d. Euro Plus Pact, in particolare laddove sotto il cruciale capitolo della «competitività» — precisa che il progresso nel raggiungimento di tale obiettivo dovrà essere prioritariamente valutato sulla base del reale riaffinamento della dinamica salariale a quella della produttività.». Efficace è altresì, sul trapasso dalla solidarietà in chiave "redistributiva" a quella "competitiva" il saggio (pure da lui citato) di W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in Stato e Mercato, n. 3, 2000, pp. 3 ss. Del resto, ancora più incisivo il contributo della giurisprudenza CGUE, che nelle sentenze più risalenti ha ribadito l'utilizzo economicistico della solidarietà, quale principio finalizzato alla conservazione del mercato unico e, più di recente, rivolto al "contenimento della spesa pubblica" (*Ex plurimis*, nel primo senso, risaltano le pronunce *Commissione c. Francia* C-6 e 11/69 (10 dicembre 1969); *Commissione c. Italia*, C-39/72 (7 febbraio 1973); *Spagna c. Consiglio*, C-203/86 (20 settembre 1988); mentre per la seconda linea giurisprudenziale: *az. Agricola Disarò Antonio e altri*, C-34/08 (14 maggio 2009), *Brey*, C-140/12 (19 settembre 2013); *Dano* C-333/13 (11novembre 2014) e *Alimanovic* C-67/14 (15 settembre 2015).

[61] Recentemente orientata su questa prospettiva, la strategia "Europa 2020", presentata nel più ampio contesto del "Quadro strategico per la cooperazione" (ET 2020),introdotta con il Reg. 1475/2018, e volta a risanare le indubbie incertezze lasciate dalla precedente "Strategia di Lisbona", secondo F. COVINO, Ibidem, 170: «Prefigura con una certa dose di ottimismo, il raggiungimento di obiettivi quali un alto tasso

Sebbene non si possa non riconoscere i passi in avanti fatti dall'istituzione meglio rappresentativa dell'idea di "cittadinanza sovrastatale", visto il suo inserimento, dal Trattato di Lisbona in poi, in veste di co-decisore nell'ambito della maggior parte di scelte politiche che il Consiglio è chiamato ad intraprendere (dietro l'iniziativa della Commissione), le dinamiche entro cui l'organo oggi si trova avviluppato smentiscono nei fatti la portata innovativa delle riforme. A tal proposito, giova rammentare l'inserimento, tra gli atti destinati al c.d. "joint-decision process" (emblematicamente nota quale "Procedura legislativa ordinaria", disciplinata dll'art. 294 TFUE) di quelli concernenti materie altamente specializzate, (come la politica fiscale, commerciale e ambientale), poco o per nulla adatte a sortire gli effetti desiderati dall' arricchimento di competenza del Parlamento: l'eccessiva settorialità delle funzioni attribuitegli non ha consentito l'emersione di una vera e propria *legittimazione politica* di quest'istituzione[62].

L'Assemblea parlamentare sempre più difficilmente riesce a districarsi tra le strette economicistiche dei tecnocrati dell'Unione (Commissione e anche BCE), e quelle ri-nazionalizzanti di un esecutivo (il Consiglio europeo) sempre più forte, ma anche più arrendevole alle indicazioni (prevalentemente oggi euro-scettiche) della compagine ministeriale che lo compone[63]. Significativo baluardo allo sviluppo del un *policy making*

---

di occupazione, la realizzazione di un'economia maggiormente sostenibile e il rafforzamento dell'inclusione sociale a livello sovranazionale». Gli obiettivi di politica sociale sono poi direttamente collegati, dall'autrice come nella realtà di fatto, alla profonda riflessione cui le istituzioni europee sono state chiamate su quella che viene definita da J.C. Junker nel discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2016 la "crisi esistenziale dell'Unione Europea" (*Discorso sullo stato dell'Unione 2016: Verso un'Europa migliore - Un'Europa che protegge, che dà forza, che difende*). Il passo successivo rispetto alle linee programmatiche è stato segnato nel 2017, con la sottoscrizione da parte dei Presidenti di Consiglio, Parlamento e Commissione dei 20 punti formanti il "Pilastro europeo dei diritti sociali" (European Social Pillar, firmato a Goteborg il 17 novembre 2017), a cui ha fatto seguito quale segnale ulteriore di sollecitazione verso la direzione indicata la lettera aperta all'Unione presentata il 19 marzo 2019 dal Presidente francese E.Macron, evocativa di un vero e proprio "Rinascimento europeo", (https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it). Infine si pronuncia in stretta continuità con le intenzioni del Presidente francese la neo-eletta Presidente di Commissione U. Von Der Leyen, quando alla sua prima uscita ufficiale nel luglio 2017, disegna lungo il suo discorso di presentazione in Parlamento la c.d. "via Europa", le cui tappe si snodano tra le politiche sociali del lavoro, politiche di sostegno al reddito, di protezione dei diritti di uguaglianza e di pari opportunità nonché di un sistema specifico di "garanzia Giovani" e "Garanzia per l'infanzia". Sul piano delle effettive problematiche che ancora frenano lo sviluppo concreto dell'auspicato sistema di "welfare" multilivello europeo, v. l'ampia trattazione di G. ALLEGRI, *Per una European Social Union. Dal pilastro Europeo dei diritti sociali a un welfare multilivello?* CSE Working Papers, 4 dicembre 2019.

[62] Un ottimo punto di vista della questione è fornito da F.W.SCHARPF, *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, Reihe Politikwissenschaft- Political Science Series- Institute for Advanced Studies, Vienna, 2006, 10 ss: «In assessing the effectiveness and legitimacy of policies adopted in the joint-decision mode, several observations are in point: First, European policy processes in the joint-decision mode are highly specialized […] and the same is true of trade policy, environmental policy and all other policy areas in the First Pillar. At all levels, there seems to be less substantive involvement of actors representing the concerns of other policy areas or government-wide perspectives than is true in national governments and parliaments with stronger mechanisms for cross-sectional policy coordination and political integration. As a consequence, European policies may sometimes pursue more ambitious sectoral goals than one might expect on the basis of a more comprehensive analysis of the national interests affected».

[63] Per approfondire sul "dopo Lisbona" e sulla complicata (non)definizione del ruolo del PE, V. l'ampia trattazione (a cura di) G.BONVICINI, AA.VV *Il Parlamento europeo per la nuova Unione,* Quaderni IAI, 2014, Ed.Nuova Cultura, Roma, dove in particolare nel paragrafo introduttivo (G.BONVICINI, *Il Parlamento europeo e il mutato contesto politico e istituzionale,* 11 e ss.), dà una rassegna delle problematiche che hanno impedito di fatto il pieno sviluppo dell'istituzione, così come disegnata nel 2009, tra queste eleggendo quali maggiori l' "*austerità senza crescita*" (provocata dalla gestione tecnocratica della crisi finanziaria); la "*ri-nazionalizzazione*" della politica (in risposta al primo punto) e il determinante ruolo da perfetto "*sconosciuto*" che il PE riveste presso le Assemblee rappresentative di ciascuno Stato. A ciò l'autore stesso pone,

realmente democratico è rappresentato soprattutto dal ruolo della Commissione, detentrice esclusiva del potere d'iniziativa legislativa ed incaricata, in funzione di quest'ultimo, del compito di promuovere, ai sensi dell'art. 154 TFUE, la "consultazione" e il "dialogo" tra le parti sociali, dunque di attivare quegli strumenti di "democrazia partecipativa" previsti *ex* art. 11 TUE[64].

Se tale apertura del procedimento legislativo nei confronti delle istanze "civili" avrebbe dovuto consentire, nell'ottica dei "Principi democratici" pronunciati dal TUE, la piena realizzazione dell'"uguale attenzione"[65] delle istituzioni verso i cittadini europei, a ciò non si è legata la corretta articolazione del dialogo politico tra le parti coinvolte. Questi in effetti risulta del tutto inesistente, viste le condizioni poste dal c.d. "metodo comunitario", che invece di guardare al consenso politico quale derivante dal costante rapporto di fiducia tra Commissione (corpo a-politico) e Parlamento (centro di rappresentanze d'interessi), ne implica la necessaria provenienza da istanze "tecnocratiche", (espresse nell'iniziativa della Commissione), permettendo che il suo risultato sia funzionale al soddisfacimento di interessi inter-governativi (natura del Consiglio) e di aspirazioni rappresentative sovranazionali (queste ultime derivanti dalle opportunità offerte a vari "portatori d'interessi" lobbistici d'insediarsi all'interno dei processi decisionali)[66].

Di qui si spiega la diminuita attenzione dell'Unione verso il proprio elettorato, privo di una reale com-partecipazione, che insieme accompagni e *democraticamente* accolga l'esponenziale crescita dei settori di politica interna in cui il "diritto derivante dai Trattati" detiene oramai un ruolo di preminenza (tramite il principio di *primautè* assegnato alle proprie regole su quelle

---

all'opposto, alcuni interrogativi cruciali che aprono alle opportunità per il futuro della rappresentanza europea: «Al di là quindi di un'analisi conoscitiva e critica del ruolo fino ad oggi svolto dal Pe, la nostra intenzione è quella di fare delle proposte per una sua più incisiva azione nei confronti delle altre istituzioni e dei cittadini europei. Quali rapporti instaurare con la Commissione e il Consiglio. Quali sono i temi prioritari su cui il Pe dovrebbe orientare la propria battaglia. Quale dovrebbe essere il futuro della politica estera, di sicurezza e difesa europea. Come deve essere reimpostato il tema della sussidiarietà. Quale collegamento realizzare su questo tema con i parlamenti nazionali. Come si può realizzare uno spazio politico europeo.»

64 Esaminando tale disposizione, inserita nel Titolo II ("Disposizioni relative ai principi democratici", a sua volta derivante dalla rielaborazione del Titolo VI del Trattato Costituzionale, "La vita democratica dell'Unione"), è possibile rinvenire le maggiori risorse disposte a favore della promozione democratica delle decisioni assunte in sede europea. Così che, mentre i par. 1 e 2 sanciscono in generale l'impegno "*delle istituzioni*" a consentire *"attraverso gli opportuni canali"* aperti ai cittadini e ad associazioni rappresentative, "*a far conoscere e a scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione della vita dell'Unione"*; e a tal fine mantengono con queste e con la società civile "un dialogo aperto, trasparente e regolare", nel par. 3 si avverte che spetta alla sola Commissione il compito di "procedere ad ampie consultazioni delle parti interessate". Procedura che viene dettagliatamente regolata all'art. 154 TFUE (nel Titolo X, dedicato appunto alla "Politica sociale"). Secondo C. PINELLI, *Le «disposizioni relative ai principi democratici»*, Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Collana "Quaderni di Astrid", Bologna, Il Mulino, 2008, 125 ss tale disposto serve ad «assicurare coerenza e trasparenza delle azioni dell'Unione indica che l'intento di democratizzare i procedimenti decisionali trova un limite nel principio di responsabilità. Le «ampie consultazioni» debbono cioè assicurare coerenza e trasparenza senza compromettere l'imputazione soggettiva delle decisioni, necessaria ad assicurare la responsabilità della relativa adozione». Come si nota, anche l'attivazione di tali meccanismi non riesce a sfuggire dal potere (quasi) monopolistico della Commissione, non sufficientemente equilibrato dalla rispettiva funzione di regolamentare l'iniziativa legislativa dei cittadini, demandata dal par. 4 al Parlamento (rinvio all'art.24 TFUE).

65 Art. 9 TUE: *"L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle istituzioni, organi e organismi"*

66 F.W. SCHARPF, op.cit., 11 ss, sempre in commento alla procedura legislativa ordinaria: «[…]in structural terms, the joint-decision process must be described as negotiations in an extreme form of multiple-veto constellation».

statali)[67]. Lacuna, questa, che in via del tutto ordinaria, potrebbe dirsi colmata dal rafforzamento dei poteri d' "ingerenza esclusiva" parlamentare nell'orientamento delle iniziative legislative, a fronte di qual cosa i soli compiti di "promozione" o di mero "richiamo istituzionale" di cui tale istituzione è dotata, evidentemente non sono sufficienti a garantire il rispetto di quei contenuti dei Trattati (già presenti, o comunque da implementare) a cui poter ancorare la presenza "giuridicamente vincolante"[68] del principio solidale, ancora di fatto non garantita. L'assegnazione di questa funzione, vista quale naturale "giustifica" (nonché legittimazione) della presenza di un Parlamento Europeo direttamente eletto dai suoi cittadini, si ritrova, peraltro, nelle previsioni dello stesso TUE, laddove viene menzionato, quale obiettivo democratico che i partiti europei sono chiamati a raggiungere, la formazione di una "*coscienza politica*" (*europea*)[69].

7. Solidarietà costituzional-europea: alla (ri)scoperta di un principio

Il cammino verso una vera e propria "solidarietà integrata" tra i Paesi dell'Unione non può più posare sulla base degli insufficienti parametri "intergovernativi" che vigono all'interno dei Trattati principali, in cui il richiamo alla solidarietà rimane in sostanza subordinato al filtro interpretativo (più o meno positivo) di ciascun Governo. Né tantomeno il percorso auspicato può provenire dal nuovo modello di "aiuto tra gli Stati" promosso dall'entrata in vigore dei meccanismi rivolti al salvataggio del debito pubblico (Fiscal Compact, ESM, Fondo Salva-Stati), che da ultimo non fa che aumentare, anziché contenere, le distanze di vedute tra scelte di politica interna e regole (a)politiche europee[70].

---

67 Notevole il punto anche dall'osservazione dell'andamento del rapporto "verticale" tra Istituzioni europee e nazionali (Governi e Parlamenti) aperto, soprattutto da Lisbona in poi, sul rispetto del principio di sussidiarietà a cui le prime sono vincolate nei confronti degli Stati. L'affidamento di veri e propri poteri di controllo ai Parlamenti nazionali, lungi dal creare maggiore democratizzazione delle decisioni politiche europee, si è rivelata da un lato quale ulteriore mezzo di "conservazione" delle priorità interne, a scapito dello sviluppo sovranazionale in certe materie; in altri casi, al contrario, troppo debole e ininfluente per garantire l'effettività dell'instaurarsi di un dialogo davvero costruttivo. Per approfondire su questi aspetti, v. P. BILANCIA (a cura di), AA. VV. *Il ruolo del parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, PRIN 2010-2011, W.Kluver, CEDAM.

68 Su tale piano si collocano le risoluzioni parlamentari e gli atti ad esse equiparati (proposte ex art. 225 TFUE, Accordi interistituzionali), mai chiaramente vincolanti, sebbene numerosissime e nella maggior parte dei casi distintesi per la particolare accuratezza e l'"avanzamento" per esse introdotto rispetto al diritto comunitario corrente. Tra i molteplici balzi in avanti segnati da interventi di questo genere, si ricordano in particolare l'intenso impegno del Parlamento a favore dell'introduzione del sistema d'iniziativa cittadina (ICE), obiettivo a cui lo stesso si era determinato prima dell'appuntamento di Lisbona (ris. 7 maggio 2009, GU C 212 E), e in virtù del quale ha continuato a chiedere maggiori garanzie di efficienza (un'ultima risoluzione risalente al 12 marzo 2019, ha portato all'innovazione del meccanismo, in parte semplificato, previsto dal regolamento (UE) 2019/788). Affianco a questo settore, molti degli interventi simili si concentrano soprattutto sul richiamo al fondamentale principio di sussidiarietà: tra i tanti, l'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio", del 2016; ma anche numerose risoluzioni "*ante litteram*" (cioè esigenti un contenuto vincolante per la sussidiarietà), anche in questo caso spesso anticipatorie di strumenti effettivamente introdotti a Lisbona (come quella dell'aprile 2003 sul sistema di "allerta precoce" dei Parlamenti nazionali). Infine, ma non ultime, si registrano pronunce in favore di una più aperta inclusione della solidarietà, sia rivolta alla migliore definizione dei rapporti inter-istituzionali (recentissima in tale direzione, la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze); sia guardanti alla promozione del tessuto civile europeo quale futuro "centro strategico" delle politiche unitarie (così vista la Risoluzione del Parlamento europeo sul "Corpo europeo di solidarietà", 2017/2629).

69 Art. 10, comma 4: "*I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione*"

70 Ampio su tale aspetto, S. GIUBBONI, op.cit., 546 ss, il quale in sostanza torna sull'equivalenza vincoli alla solidarietà=vincolo di stabilità economica per spiegare poi la totale estraneità delle politiche monetarie europee rispetto al (vero) senso di solidarietà "perequativa" (che invece, all'opposto, connota ad esempio il

Le tracce per una futura *costituzionalizzazione* della solidarietà europea, (pur nella costante assenza di un testo unico), vanno piuttosto ricercate altrove, sempre rimanendo all'interno di quel patrimonio storico, giuridico e culturale di cui gode l'"avanzatissima" Unione sovrastatale. Ed in particolare, sul piano "ideale", potrà allora essere riguardata l'originaria "Comunità di Stati" e riportate in luce le linee del pensiero sociale comune che sono nate dietro questa formula, le quali oggi potrebbero concretizzare il c.d. "welfare multilivello". Dall'altra parte, il ritrovo di una matrice "normativa" unica per il principio solidale si deve al contributo ai diritti sociali contenuto nella Carta di Nizza[71] ("Carta dei diritti fondamentali dell'UE") il cui valore, secondo l'art 6 TUE, assume la stessa forza vincolante dei Trattati[72], eleggendo quindi nella tutela dei diritti della *cittadinanza* europea l'espressione più autentica della solidarietà secondo le "tradizioni costituzionali comuni" agli Stati membri[73].

sistema finanziario tedesco impresso sul *Finanzausgleich*), magari più facilmente raggiungibile con un sistema di bilancio federale alla base.

[71] Il Titolo IV della Carta è infatti significativamente dedicato alla "Solidarietà", comprendendo 12 articoli.

[72] I due aspetti, "ideale" e "normativo" della solidarietà fanno da linee-guida al ripensamento "in doppia prospettiva" del principio stesso proposto da G. ALLEGRI, op.cit., 10 e ss., che ne suggerisce così una sua «*inedita configurazione*». In sostanza, seguendo il percorso tracciato dall'autore, facendo assumere alla solidarietà europea i tratti di «convinzione ideale » e di «decisione normativa» allo stesso tempo, seguirebbe una sorta di benefico «sdoppiamento europeo», capace di proporre da una parte «una più stretta […] Unione economica e sociale, affiancata da una più ampia Unione federale, in cui i diversi livelli di governo […] possano convivere in un contesto a geometrie [*davvero*] variabili» (corsivo aggiunto).

[73] Espresso per la prima volta nell'art. 288 TCE (nella formula dei "principi generali comuni ai diritti degli Stati membri"), il parametro si trova oggi inserito nel TUE (art. 6, ult. parte) del quale ha fatto largo uso la giurisprudenza comunitaria, nell'intento di definirne l'ampia portata e conferirgli valore di autentica fonte di "uguaglianza" tra gli ordinamenti costituzionali dei Membri, almeno per ciò che concerne il rispetto dei principi comuni. Su questi ed altri chiarimenti, v. L. COZZOLINO *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, relazione al Convegno su "La corte costituzionale e le Corti d'Europa", Catanzaro, 31 maggio- 1giugno 2002, reperibile su associazioneitalianadeicostituzionalisti/materiali/covegni.it

Migrazioni e UE: tra immobilismo e solidarietà

Rachele RENNO*

Abstract: The European migration policy of recent years has shown all its shortcomings with regard to the asylum system and the humanitarian management of migratory crises. After the umpteenth tragedy that occurred on 8 September 2020 with the fire in the Moria camp on the island of Lesbos, it was the duty of the European Union to address migration as a European challenge, strengthening a common migration policy among all Member States, based on new forms of solidarity and fair distribution of asylum seekers. The New European Pact on Migration and Asylum, presented on 23 September 2020 by the European Commission, has sought to overcome the previous Dublin Regulation of 1990 but, upon closer examination, represents an ineffective attempt with a clear imbalance in favour of return policies and the strengthening of external border controls. This article analyses the strengths and weaknesses of the New Pact. Moreover, it examines the new protection and solidarity measures considering the protection of fundamental rights of asylum seekers.

Keywords: European Union, New Pact On Migration, migrations, asylum, human rights

Sommario: *1. Introduzione - 2. La tragedia del Campo di Moria - 3. Il nuovo Patto Europeo sulla Migrazione e l'Asilo - 4. Migrazione e diritti umani - 5. Conclusioni*

1. Introduzione

"I migranti hanno bisogno dell'Europa. Ma anche l'Europa ha bisogno dei migranti. Un'Europa chiusa significherebbe un'Europa più povera, debole, vecchia. Un'Europa aperta sarà più giusta, ricca, forte, giovane – a patto che le migrazioni siano gestite bene"[74].

Quello delle migrazioni è un fenomeno antico e con radici profonde nella storia dell'umanità. Nell'Unione Europea da anni si è cercato di creare una politica migratoria comune a tutti gli Stati membri che possa gestire efficacemente la pressione migratoria che soprattutto nel 2015 ha raggiunto il proprio apice, garantendo al contempo la protezione dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo.

Il 2020 è stato un anno particolarmente difficile per le migrazioni verso l'Europa[75], soprattutto per la gestione dei flussi e le condizioni sanitarie dei migranti, problema acuitosi per l'espandersi della pandemia di Covid19.

---

*Rachele Renno, laureata in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali all'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", con un Master di specializzazione in International Relations presso il Real Instituto de Estudios Europeos di Madrid. Le sue principali aree di interesse nella ricerca sono le politiche dell'Unione Europea ed America Latina.

[74] Discorso dell'ex Segretario generale dell'ONU Kofi Annan al Parlamento Europeo dopo aver ricevuto il Premio Andrei Sakharov per la libertà di pensiero, 29 Gennaio 2004, disponibile in: https://www.un.org/press/en/2004/sgsm9134.doc.htm. Traduzione a cura dell'autrice.

[75] ISPI, "Europa e migrazioni: a che punto siamo?", 09 settembre 2020, disponibile in: https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/europa-e-migrazioni-che-punto-siamo-27333

L'Unione, secondo l'art. 67 TFUE, comma 2, ha una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne.

> *"Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi"*[76].

La necessità di trovare un equilibrio tra solidarietà e sicurezza ha sempre costituito oggetto di discussione nella gestione dei flussi migratori in entrata. Un dibattito aspro che ha visto come protagonisti da un lato i Paesi dell'est Europa, in particolare il cosiddetto Gruppo di Visegrád (formato da Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia) e dall'altro i Paesi mediterranei come Spagna, Italia, Grecia e Malta su cui la pressione migratoria per la conformazione geografica è più forte, e in secondo piano le numerose organizzazioni non governative che si occupano in particolare del soccorso in mare, dando vita alla nota discussione sulla "criminalizzazione della solidarietà".

Sebbene da un punto di vista meramente legislativo la questione richieda un approfondimento ed un coordinamento europeo come risposta alla crisi migratoria, è indubbio che il processo ai salvataggi in mare sia stato spesso usato come strumento di propaganda politica dalle correnti xenofobe e populiste di numerosi Stati europei.

Così le politiche europee degli ultimi anni hanno creato una spaccatura tra governi più inclini al rafforzamento delle frontiere nazionali e alle politiche di rimpatrio, e governi che hanno adottato una politica di accoglienza e di solidarietà più marcata, come ad esempio la Germania di Angela Merkel.

La "fortezza Europa", di fronte a tragedie umanitarie come quella dell'isola di Lesbo, ha dovuto necessariamente confrontarsi con l'esigenza di una riforma strutturale dell'apparato di asilo che potesse, se non sostituire, quantomeno correggere e riformare il precedente sistema di Dublino.

Alla luce di queste considerazioni, verrà esaminato il Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, presentato il 23 settembre 2020 dalla Commissione Europea, sia per quanto concerne le implicazioni riguardo la protezione dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, sia per approfondire le procedure che la Commissione Europea ha deciso di adottare, ed in alcuni casi rafforzare, per regolare i flussi migratori.

2. La tragedia del Campo di Moria

L'8 settembre 2020, nell'isola greca di Lesbo[77], il più grande campo profughi d'Europa ha iniziato a bruciare. L'incendio ha distrutto completamente il campo di Moria, costringendo più di dodicimila persone alla fuga, principalmente donne, più di quattromila bambini, anziani, costretti a trovare rifugio lungo le strade del centro di Mitilene. Il 12 settembre la risposta del governo greco di Mītsotakīs è stata la costruzione di un ulteriore centro d'accoglienza in un'ex base militare, accuratamente recintato, da cui i profughi, una volta entrati, non potevano più uscire. Ciò ha dato vita a numerose proteste tra i migranti che richiedevano a gran voce condizioni di vita più umane ed il rispetto della propria dignità. Si sono verificati forti scontri con la polizia greca, sit-in, lancio di lacrimogeni; è stato poi dichiarato dal governo greco che chi non avesse accettato di entrare nella nuova tendopoli non avrebbe potuto procedere con la propria richiesta d'asilo.

---

[76] Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, TFUE. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF

[77] A. Camilli, "L'immobilità dell'Europa di fronte alla nuova catastrofe di Lesbo", Internazionale, 16 settembre 2020, disponibile in: https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2020/09/16/lesbo-nuovo-campo-europa

Il campo di Moria, istituito nell'ambito dell'Agenda Europea sulla migrazione nel 2015, fu idealmente pensato per regolare il transito dei richiedenti asilo in arrivo dalla Turchia. Una permanenza prevista per un breve periodo, in attesa di una ricollocazione negli altri Paesi dell'Unione Europea. Nel 2017 però furono sospesi i programmi di ricollocazione dei richiedenti asilo dalla Grecia e dall'Italia, motivo per cui questo campo si è trasformato in un vero e proprio hotspot, con gravi problemi di sovraffollamento e condizioni di vita non degne di essere considerate tali.
L'UNHCR è stato solo uno dei tanti attori internazionali a tutela dei diritti umani ad intervenire sulla vicenda di Moria, definendo l'hotspot come una vera e propria "prigione a cielo aperto", dove il sovraffollamento e le condizioni di vita inumane dei richiedenti asilo vedevano allontanarsi sempre più i principi di solidarietà ed umanità su cui si fonda l'Unione Europea.
Attualmente, più di ottomila profughi si trovano nel campo di Kara Tepe, dove il modus vivendi e le condizioni igienico-sanitarie dei richiedenti asilo non sembrano affatto migliorate: mancanza di acqua corrente, pasti distribuiti una volta al giorno, assenza di servizi igienici e medico-sanitari. La situazione, peggiorata dall'isolamento causato dalla pandemia di Covid19, è tuttora molto delicata ed in continua "involuzione"[78].

3. Il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo

Considerata l'urgenza di una risposta unitaria a livello europeo[79] a questa grave crisi umanitaria e accertate le numerose lacune esistenti in materia d'asilo e migrazione da parte dell'UE, il 23 settembre scorso, a Bruxelles, la Commissione Europea ha presentato il nuovo Patto Europeo sulla migrazione e l'asilo. Si tratta di un documento programmatico di durata quinquennale che contiene le linee guida che la Commissione Europea seguirà nel suddetto ambito.
L'intento principale è superare il sistema di Dublino, che ha presentato negli anni tutte le proprie criticità e lacune, con una procedura che ha affidato al Paese cosiddetto "d'ingresso" la responsabilità e la gestione delle richieste d'asilo. Il nuovo sistema mira ad affrontare la questione migratoria in modo più unitario, come Unione Europea in toto, non abbandonando a se stessi gli Stati membri nella gestione degli arrivi e degli sbarchi.
"Un giusto equilibrio tra solidarietà e responsabilità", queste sono state le parole della Presidente della Commissione Europea, Ursula Von der Leyen, dopo aver presentato la riforma dell'UE in materia di politica migratoria. Eppure, esaminando con attenzione le clausole del Patto, si può notare quanto le responsabilità non siano suddivise con criteri fissi e puntuali tra i vari Stati membri, e quanto le dichiarazioni di intenti solidali ed umanitarie non vengano del tutto trasformate in azioni concrete.
Secondo il nuovo Patto, un Paese dell'Unione Europea potrà chiedere alla Commissione di intervenire in tre casi: sbarco di persone soccorse in mare, fenomeno acuitosi in particolare nel 2019, forte pressione migratoria o previsione a breve termine della stessa, grave crisi migratoria. Gli Stati membri saranno obbligati legalmente a contribuire in base al proprio PIL ed in proporzione alla propria popolazione.
La Commissione ha specificato che per la fine del 2020 dovrà essere approvata la Proposta di Regolamento per la Gestione dell'Asilo e della Migrazione, che di fatto dovrebbe sostituire la modifica del regolamento di Dublino, proposta dalla Commissione Europea nel 2016.
Il nodo risiede nella grande discrezionalità lasciata agli Stati membri in merito alle linee di sostegno da fornire. É difatti prevista una scelta tra: - ricollocamento, cioè trasferimento dei

[78] P. Haski, "L'Europa resta una fortezza per i migranti", Internazionale, 24 settembre 2020, disponibile in: https://www.internazionale.it/opinione/pierre-haski/2020/09/24/migranti-europa-riforma-dublino
[79] F. Pastore, "L'Europa di fronte alle migrazioni: divergenze strutturali, convergenze settoriali", Open Editions Journal, p. 7-24, disponibile in: https://journals.openedition.org/qds/988?lang=en#ftn18

richiedenti asilo nel proprio territorio, - la cosiddetta *return sponsorship*, ossia un supporto operativo, finanziario, politico per procedere al rimpatrio dei migranti - il ricollocamento delle persone che beneficiano dello status di protezione internazionale - attività di capacity building. Per quanto riguarda i tempi di permanenza nei Paesi di frontiera, le richieste d'asilo dei migranti in entrata dovranno essere esaminate e processate in maniera più rapida, prevedendo dunque un tempo che non può superare le dodici settimane, dopo le quali, in caso di parere negativo, si procederà al rimpatrio dei migranti.
Ma se da un lato questo mira a ridurre la pressione migratoria sugli Stati d'arrivo, è innegabile che l'accelerazione dell'espulsione dei migranti dai confini nazionali aumenterà con altrettanta rapidità.
Le principali criticità riguardano in particolare due punti: in primis, non sono comminate sanzioni nè sono state fissate quote obbligatorie di redistribuzione dei migranti tra gli Stati membri, di fatto, dunque, non superando il sistema di Dublino. In secundis, non sono state create delle strategie e dei piani d'azione puntuali riguardo agli ingressi legali in Europa per ragioni lavorative o per ragioni umanitarie[80].
Il Patto consta di vari punti: un nuovo regolamento sugli accertamenti preliminari all'ingresso, una proposta di revisione del regolamento sulla procedura d'asilo, una proposta di revisione del regolamento EURODAC[81] (European Dactyloscopie) che di fatto trasforma EURODAC in una banca dati relativa alle procedure d'asilo all'interno dell'UE, il meccanismo di solidarietà e il sistema d'esame delle domande d'asilo.
La procedura alla frontiera costituirà già un primo ostacolo all'ingresso dei migranti; viene difatti inclusa una selezione all'entrata che comprende controlli sanitari e di sicurezza, l'acquisizione delle impronte digitali e la registrazione nella banca dati EURODAC. Inoltre, a partire da gennaio 2021, sarà operativo il Corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea.
Leggendo con attenzione il Nuovo Patto si può notare subito un grande squilibrio tra le proibizioni, i respingimenti, le procedure di controllo a svantaggio della protezione dei diritti fondamentali e di meccanismi di solidarietà e distribuzione più equi, che sembrano trovare uno spazio marginale per non dire residuale all'interno del Patto.
Per quanto riguarda le garanzie a tutela dei richiedenti asilo, sarà istituito un meccanismo di supervisione indipendente per garantire l'osservanza dei diritti fondamentali.
Un elemento importante riguarda la "protezione temporanea", istituto della Direttiva 2001/55/CE[82] del Consiglio del 20 luglio 2001, riguardante massicci ed imprevisti arrivi di migranti, direttiva di fatto mai applicata. Il nuovo Patto mira ad abrogare tale direttiva introducendo un nuovo meccanismo in particolari casi di crisi migratoria, che saranno valutati dalla Commissione, secondo cui:

> *"Tale strumento [...] fornirà agli Stati membri la flessibilità necessaria per reagire alle situazioni di crisi e di forza maggiore e concedere lo status di protezione immediata in situazioni di crisi e, in secondo luogo, garantirà che il sistema di solidarietà istituito dal nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione sia specificamente adattato a crisi caratterizzate da un elevato numero di arrivi irregolari. Nelle situazioni di crisi occorre reagire tempestivamente e pertanto il meccanismo di solidarietà deve essere rafforzato e i tempi che lo disciplinano dovrebbero essere ridotti. Lo strumento in questione amplierebbe l'ambito di applicazione della ricollocazione obbligatoria, ad*

[80] "Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo presentato dalla Commissione europea. L'analisi di Asilo in Europa", Asilo in Europa, disponibile in: https://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2020/10/Analisi-nuovo-patto-ue-immigrazione-e-asilo.pdf
[81] Sistema EURODAC, disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al33081
[82]Direttiva 2001/55/CE, Consiglio Europeo, disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0055

> *esempio estendendolo ai richiedenti e ai beneficiari di protezione immediata, e quello dei rimpatri sponsorizzati"* [83].

Sarebbe dunque concesso uno status temporaneo di protezione immediata, equivalente a quella sussidiaria, in particolare per persone che nel paese d'origine sono esposte ad un elevato grado di violenza a causa di conflitti armati e persecuzioni. Si fa riferimento in tal senso alle convenzioni internazionali, come la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura o altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti del 1984, e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Gli Stati membri sono tenuti a istituire un meccanismo di monitoraggio indipendente: l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali proporrà orientamenti al riguardo e, su richiesta degli Stati membri, potrà anche fornire direttive più specifiche relative alla metodologia e alla formazione.

Il nuovo meccanismo dovrebbe inoltre monitorare il rispetto del principio di non respingimento nonché dei regimi nazionali sul trattenimento qualora siano applicati durante gli accertamenti preliminari all'ingresso.

Ciò nonostante, numerose sono state le critiche mosse alla Commissione Europea poco dopo la presentazione dell'accordo, visto come una "resa" alle spinte populiste e xenofobe dei paesi di Visegrád, perdendo di vista il nucleo fondamentale del sistema di asilo, che risiede nel CEAS e nelle politiche in materia di diritto d'asilo e protezione internazionale.

Numerose organizzazioni internazionali ed Ong a difesa dei diritti umani hanno criticato le nuove misure, palesando dubbi e criticità in merito alle procedure abbreviate proposte dal Nuovo Patto europeo sulla Migrazione e l'Asilo, che stabiliscono tempi troppo stringenti per poter esaminare in modo individuale ed approfondito le richieste d'asilo[84].

Il rischio è che si creino nuovi punti hotspot alle frontiere nazionali, nel caso in cui determinati Stati si oppongano all'entrata dei migranti nei propri territori. Questo causerebbe un'ulteriore fase di stallo e di sovraffollamento, senza tenere in considerazione le condizioni in cui queste persone sarebbero nel frattempo costrette a vivere. Inoltre, la procedura numerica e burocratica in base a cui l'Unione stabilisce le "quote" nazionali appare molto farraginosa, rischiando di diventare un'ulteriore causa di rallentamento e di poca concretezza in una situazione tanto precaria.

4. Migrazioni e diritti umani

Il principio di non respingimento, il *non refoulement*,[85] art. 33 della Convenzione di Ginevra sancisce:

> *"Il divieto d'espulsione e di rinvio al confine. 1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. 2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se non per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure*

[83] Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

[84] Comisión Española de Ayuda al Refugiado, disponibile in: https://www.cear.es/claves-nuevo-pacto-migracion-asilo/

[85] Disponibile su: https://www.altalex.com/documents/news/2019/12/12/rifugiati-principio-di-non-refoulement

costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese" [86].

Si tratta di un precetto normativo di carattere negativo che dev'essere rispettato, in quanto concerne tematiche sancite dal diritto internazionale consuetudinario, quali il divieto di tortura, trattamenti crudeli, inumani e degradanti per l'essere umano.

A tal proposito, è interessante esaminare la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che ha introdotto sanzioni per gli Stati che rinviano o trasferiscono forzatamente individui in Paesi dove i diritti garantiti dalla CEDU (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo) sono a rischio. In tal senso, la Corte adotta il principio del "rischio reale", ossia dell'esistenza di un pericolo che possa ledere la persona, in contrasto con gli art. 2 e 3 della Convenzione riguardo il diritto alla vita, il divieto di tortura, trattamenti inumani e degradanti.

Altresì l'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce: *"Il divieto di espulsioni collettive di stranieri. Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate"*[87].

Si devono dunque evitare misure di respingimento sommarie che non esaminino adeguatamente e scrupolosamente i diritti ed i casi del singolo, e garantire al richiedente asilo la reale possibilità di impugnare gli atti di espulsione, che dovranno dunque essere adeguatamente riesaminati dalle autorità competenti.

É importante, a tal proposito, la riforma della Guardia costiera e di frontiera europea (Frontex), proposta nel nuovo Patto europeo, che dà poteri esecutivi anche al personale statutario dell'Agenzia. Tra i suddetti poteri si annoverano la verifica dell'identità e della cittadinanza, il pattugliamento dei valichi di frontiera per evitare ingressi illegali nei confini, la registrazione nelle banche dati dell'UE e nazionali, la possibilità di intercettazione e fermo[88].

Nonostante ciò, è doveroso sottolineare l'impossibilità di deroga ai principi della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea[89], a cui tutti gli Stati membri dell'UE devono attenersi nell'esecuzione dei precetti legislativi dell'Unione.

Non viene però affrontata in maniera puntuale e programmatica la gestione del problema ab origine, se non attraverso partenariati con i Paesi Terzi, per quanto concerne le procedure di rimpatrio dei richiedenti asilo in Paesi verso i quali i migranti potranno essere rispediti nonostante le precarie e terribili condizioni di vita che li aspettano, dai quali hanno scelto consapevolmente di fuggire, per differenti ragioni: guerra, persecuzioni religiose, carestie, difficoltà economiche, povertà.

Qui entra in gioco l'annosa querelle tra rispetto dei diritti umani ed applicazione della legge europea a tutela della sicurezza nazionale.

5. Conclusioni

Le misure previste nel nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, salvo alcuni punti, non sembrano affrontare adeguatamente la delicata gestione dei flussi migratori dividendo equamente le responsabilità tra tutti i Paesi membri dell'Unione Europea. La flessibilità e discrezionalità delle quote di ripartizione dei richiedenti asilo non solo di fatto non modificano in modo sostanziale lo stato attuale, ma sono un'occasione persa su un cammino di unità e solidarietà condivisa.

Il dramma delle rotte migratorie, in particolare degli ultimi cinque anni, ha sempre visto una contrapposizione tra ragioni umanitarie e chiusure nazionali. Non si può, dunque, ignorare la

---

[86]Convenzione di Ginevra, 1951, Disponibile in: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

[87] Disponibile in: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

[88]A. Di Pascale, Rivista Diritto, Immigrazione e cittadinanza, Fascicolo n.2/2020, disponibile in: https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2020/592-respingimento-dello-straniero-e-controlli-delle-frontiere-interne-ed-esterne-nel-diritto-dell-ue/file

[89] Disponibile in: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

crescente politica di contrasto all'immigrazione, voluta in particolare da parte dei Paesi del Gruppo di Visegrád. Le misure adottate dal "Nuovo Patto Europeo sulla migrazione e l'asilo" si focalizzano quasi esclusivamente sulla creazione di un sistema europeo di rimpatri e su un rafforzamento di partenariati con Paesi terzi per gestire le procedure di ritorno. Ciò detto, è giusto precisare che all'interno del Patto sono state introdotte misure che, se ben sviluppate e rafforzate, potrebbero realmente rappresentare un punto di partenza da cui creare un Nuovo Sistema Comune di Migrazione ed Asilo. L'obiettivo principale dovrebbe essere proprio il rafforzamento del CEAS (Sistema Comune Europeo d'Asilo) e dell' Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), per incrementare la cooperazione pratica e fornire un maggiore sostegno operativo in materia di asilo agli Stati membri. Purtroppo questo è possibile solo con il contributo di tutti gli Stati membri e con compromessi che, a lungo termine, potrebbero giovare all'Europa tutta. Nel frattempo, si fa appello alla voglia di rinascita e di arricchimento culturale e sociale che è stata poi la scintilla da cui la stessa Unione Europea, nel lontano 1951, è nata.

I diritti umani ed i valori fondamentali, su cui proprio la Carta dei diritti fondamentali dell'UE si basa, devono costituire il punto di riferimento da cui partire per realizzare un reale cambiamento in un continente che al momento continua a vedere le proprie frontiere come muri, e non come porte d'ingresso.

Le relazioni diplomatiche tra la Cina e il Vaticano: il rinnovo dell'Accordo sulla nomina dei vescovi e le sue implicazioni geopolitiche

Fabrizia CANDIDO, Gregorio STAGLIANÒ*

Abstract: The Provisional Agreement between the Holy See and the People's Republic of China regarding the appointment of Bishops signed in Beijing on September 22nd, 2018 has been renewed for another two years ad experimentum. Criticized for compromising the moral authority of the Vatican by some Catholic officials as well as by US Secretary of State, Mike Pompeo, the agreement brought on the other hand to an end decades of tension between the Holy See and Beijing, which severed diplomatic ties in 1951. The continuation of the agreement and cooperation between the two states has led some experts to consider it a critical step on the road to diplomatic relations with Beijing, which could therefore imply the Vatican cutting historical ties with Taiwan.
Keywords: Holy See, China, Taiwan, Agreement, Bishops, USA

Sommario: *1. La missione anticinese di Mike Pompeo e l'autorità morale del Vaticano a rischio - 2. Excursus storico delle relazioni sino vaticane - 3. L'Accordo Provvisorio tra la Santa Sede e la Repubblica Popolare Cinese sulla nomina dei Vescovi - 4.Il rinnovo*

1. La missione anticinese di Mike Pompeo e l'*autorità morale del Vaticano a rischio*

Lo scorso 22 settembre sono scaduti i primi due anni dalla firma dell'accordo provvisorio sino-vaticano sulle nomine episcopali. In concomitanza, alla fine di settembre l'Italia si è ritrovata nuovamente a dover bilanciare il proprio equilibrio tra Stati Uniti e Cina, incrinato dopo la firma del *Memorandum of Understanding* che ha sancito l'ingresso di Roma nella Nuova Via della Seta e da allora maldestramente gestito. Il 30 settembre il Segretario di Stato USA, Mike Pompeo, è infatti tornato nella penisola mediterranea per incontrare il Premier italiano Giuseppe Conte. Ma la sua agenda aveva un duplice destinazione: Italia e Santa Sede. Quest'ultima ha rappresentato un obiettivo complesso che, conclusosi in definitiva con nulla più che un incontro "cordiale", è sintomatico del nervosismo di Washington nei confronti dell'influenza cinese nel mondo occidentale. Di fatto, Pompeo non è mai stato ricevuto da Papa Francesco, ma l'incontro si è condensato in un colloquio con il Cardinale Parolin. Non è la prima volta che un pontefice nega udienza ad un Segretario di Stato americano. Nel 2007 Benedetto XVI non volle ricevere Condoleezza Rice, rappresentante dell'amministrazione Bush per via della spaccatura fra la Santa Sede e la coalizione anglo americana, rea di aver invaso l'Iraq nel 2003. Pesava ancora inoltre il modo sgarbato e umiliante col quale Rice aveva trattato il mediatore vaticano mandato a Washington per evitare in extremis la guerra, il Cardinale Pio Laghi[90]. Ad ogni modo, con la visita al Vaticano Pompeo mirava ad esercitare

* Fabrizia Candido è una sinologa specializzata in relazioni internazionali dell'area asiatica, con esperienze in Cina e in Italia nel campo della diplomazia scientifica e del trasferimento tecnologico. Lavora in Belgio come China Account Manager nel settore AI e scrive di Cina e Asia per *il manifesto*, *China Files, CSI, IARI* e *Opinio Juris Law & Politics Review*. Ha curato rispettivamente i §§ 2 e 4.
Gregorio Staglianò è laureato in Relazioni Internazionali e si è specializzato in Intelligence & Security. Le sue principali aree di ricerca sono quelle afferenti alla diplomazia e ai rapporti internazionali, alla difesa e alla sicurezza. Ha curato rispettivamente i §§ 1 e 3.
[90] David Willey, "Pope refused audience for Rice", BBC News, 19 settembre 2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7002988.stm

pressioni affinché il rinnovo dell'accordo per la nomina dei vescovi con la Cina non venisse finalizzato. Una missione difficile, considerando che già prima dell'arrivo del segretario americano il Cardinale Pietro Parolin aveva più volte ribadito la volontà di Papa Bergoglio a procedere.

A chiarire le sue intenzioni, il lungo commento dal titolo "China's Catholics and the Church's Moral Witness"[91] che, prima del suo arrivo, Pompeo ha pubblicato su First Things, appellandosi al trattamento riservato dal governo cinese ai musulmani nello Xinjiang, ai Buddhisti tibetani e ai devoti del Falun Gong, alle violazioni sistematiche dei diritti umani e all'escalation autoritaria ad Hong Kong. Pompeo ha, con toni forti e diretti, esortato la Santa Sede a non avvicinarsi al Partito Comunista Cinese per non mettere "a rischio la sua autorità morale". Non si tratta di un caso singolare, di fatto l'ingerenza americana negli affari sino-vaticani ha una storia di oltre un secolo. Tutto è cominciato nel 1918, quando Washington chiese alla Cina di non riconoscere Joseph Petrelli come nuovo nunzio papale per via delle sue presunte simpatie tedesche. Politicamente e teologicamente reazionario, Petrelli esercitava una notevole influenza nella curia e, soprattutto aveva stretti legami con il governo tedesco: erano note le sue amicizia con il Principe Bernhard von Bülow, Cancelliere dell'Impero tedesco e Primo Ministro di Prussia e con Paul von Hintze, ammiraglio e Ministro degli Esteri tedesco. La nomina di Petrelli giungeva come un fulmine a ciel sereno nell'esatto momento in cui il Dipartimento di Stato americano erano estremamente preoccupato delle attività tedesche in Estremo Oriente: in quell'area infatti, i territori russi, dopo la Rivoluzione del 1917, erano in preda all'anarchia e alla guerra civile. Il Segretario di Stato Robert Lensing e i rappresentanti americani in Cina e in Russia temevano che la Germania avrebbe potuto approfittare del caos per penetrare in Siberia vanificando così gli sforzi per mantenere la Russia un affidabile alleato contro gli Imperi Centrali[92]. In questo contesto la nomina di Petrelli causava scompiglio e destava non poche preoccupazioni al governo americano, timoroso che il Vaticano potesse trovare delle affinità con l'Austria o con la Germania: Washington era profondamente convinta che la sua nomina in Cina avesse a che fare con un piano politico tedesco ben preciso.[93] Durante la guerra fredda invece, la comune avversione al comunismo e l'attivismo politico ad essa correlata di alcuni Papi - basti pensare al ruolo avuto da Papa Giovanni XXIII nella Crisi di Cuba, o a quello avuto da Paolo VI durante la Guerra in Vietnam[94] - consolidarono profondamente le relazioni fra gli Stati Uniti e il Vaticano[95], specialmente attraverso due protagonisti della storia del XX secolo: Ronald Reagan e Giovanni Paolo II, spinti seppur per interessi differenti a sostenere le proteste dei lavoratori dei cantieri navali a Danzica, in Polonia e il cosolidamento del sindacato Solidarność, nato nell'estate del 1980, in un'ottica anti-sovietica. La collaborazione fu profonda a tal punto che nel gennaio del 1984 gli Stati Uniti e il Vaticano formalizzarono l'avvio delle relazioni diplomatiche.[96] Ad oggi la Santa Sede rimane ben salda al sistema di alleanze transatlantiche, ma la relazione esistente tra Pechino e la Santa Sede, che l'accordo

---

[91] Michael R. Pompeo, "China's Catholics and the Church's moral witness", First Things, 18 settembre 2020,
https://www.firstthings.com/web-exclusives/2020/09/chinas-catholics-and-the-churchs-moral-witness

[92] George F. Kennan, *Soviet-American Relations, 1917-1920: The Decision to Intervene* in "Russia Leaves the War" Princeton University Press, 1956, p. 71

[93] Alvarez, David J. "The Department of State and the Abortive Papal Mission to China, August, 1918." *The Catholic Historical Review*, Vol. 62, No. 3, 1976, pp. 455–463. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/25019926

[94] Barberini, Giovanni, "La Santa Sede e la Conferenza di Helsinki per la sicurezza e la cooperazione in Europa." in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, n. 37 (2014), p.1

[95] Redazione CF, "In Cina e Asia - Sette giorni", China Files, 26 ottobre 2020, https://www.china-files.com/in-cina-e-asia-sette-giorni/

[96] James A. Coriden, "Diplomatic Relations between the United States and the Holy See", *Case Western Reserve Journal of International Law* 19, n. 3, 1987, 361-373, p. 364

segreto del 2018 ha portato ad un nuovo livello di intesa, ha un peso strategico in chiave win-win per ambe parti che le parole di Pompeo non sono riuscite evidentemente a compensare.

2. Excursus storico delle relazioni sino vaticane

Ad oggi solo quattro Stati non hanno rapporti diplomatici con la Santa Sede. Tra essi c'è la Repubblica Popolare Cinese. Eppure, come ricorda Fabrizio Bozzato[97], Ricercatore Associato al Centro CEMAS dell'Università degli Studi di Roma - La Sapienza, "sarebbe inesatto affermare che la Santa Sede è priva di rappresentanza diplomatica in terra cinese." Infatti, la Santa Sede è l'unica in Europa ad avere relazioni diplomatiche con la Repubblica di Cina – denominazione con cui dal 1949 si fa riferimento a Taiwan dopo che il generale Chiang Kai-shek, leader della fazione nazionalista (Kuomintang) in lotta contro quella comunista, vi si rifugiò dopo la sconfitta, divenendone presidente. La Nunziatura Apostolica in Cina si trova per tale ragione a Taipei, la capitale taiwanese.
Più precisamente, nonostante un precedente tentativo risalente al 1886, quando Leone XIII[98] chiese ad alcuni cardinali di valutare la richiesta dell'Impero cinese di stabilire relazioni diplomatiche, la Santa Sede volse lo sguardo alla terra cinese solo nel 1942, quando dopo la caduta dell'impero nel 1912 il governo nazionale era appunto quello della Repubblica di Cina, ovvero l'entità politica che si costituì in seguito alla caduta dell'ultimo imperatore della dinastia Qing, Pu Yi, grazie al successo della Rivoluzione Xinhai guidata da Sun Yat-sen, fondatore del Kuomintang e, seppur solo per pochi mesi, primo Presidente della Repubblica. Tuttavia nel 1949, in seguito alla fondazione della Repubblica Popolare Cinese e, come precedentemente menzionato, in seguito alla sconfitta della fazione nazionalista ad opera di quella comunista, il governo della Repubblica di Cina si trovò in ridotta sull'isola di Taiwan e alcune piccole isole limitrofe.
Pochi anni dopo, specificamente nel 1951, all'interno della neonata Repubblica Popolare Cinese le autorità di Pechino si mobilitarono per l'istituzione di un "Papa cinese" (fu proposto il vescovo Zhou Jishi di Nanchang, che però rifiutò), gettando le basi di un'attitudine separatista contemplante l'idea di una "Chiesa nazionale cinese" separata dalla Chiesa universale. Come affermato da Liu Guopeng, Professore Associato presso il Research Institute of World Religions della Chinese Academy of Social Sciences (Cass): "nei primi Congressi dei cattolici cinesi convocati dal governo si diceva che la Chiesa in Cina avrebbe mantenuto i suoi legami spirituali e religiosi con il Papa. Ma poi, dal 1958 al 1962, ci furono più di 40 "auto-elezioni" di vescovi consacrati senza il consenso del Pontefice. L'obiettivo era quindi quello di tagliare il legame tra i cattolici cinesi e il Papa, facendone un nemico politico nei fatti, mentre a parole ci si definiva disponibili a riconoscerlo come guida spirituale"[99].
Nacque il cosiddetto Movimento delle Tre Autonomie, il quale auspicava che i fedeli cinesi potessero avere un governo autonomo, un proprio sistema di propaganda e uno di finanziamento. Nel 1951, dopo una lettera ai fedeli in cui l'internunzio apostolico Antonio Riberi di stanza a Nanchino, ex capitale della Repubblica di Cina, giudicò l'atteggiamento della Chiesa Indipendente come "scismatico", la campagna contro la Chiesa Cattolica si inasprì e, il 26 giugno 1951, Riberi fu posto agli arresti domiciliari nella sua residenza, prima di essere espulso e poi confinato a Hong Kong il 4 settembre 1951. Solo nel 1952, dopo aver

[97] Fabrizio Bozzato, "In parte Sinis: La dialettica diplomatica tra Santa Sede e Cina", Tota Pulchra News, 21 settembre 2020, https://totapulchra.news/santa-sede-cina/
[98] Agostino Giovagnoli, "Santa Sede e Cina, la fiducia come metodo per il dialogo", Avvenire, 18 febbraio 2020, https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/santa-sede-e-cina-la-fiducia-come-metodo-per-il-dialogo
[99] Gianni Valente, "When Beijing wanted its own "Chinese Pope", La Stampa, 2 luglio 2019, https://www.lastampa.it/vatican-insider/en/2019/01/14/news/when-beijing-wanted-its-own-chinese-pope-1.33676717

atteso invano segnali di distensione da Pechino, Riberi si rassegnò a trasferirsi a Taipei.[100] Nel 1957, infine, nacque l'Associazione patriottica cattolica cinese, la "chiesa ufficiale" fondata dal governo cinese in contrapposizione alla "chiesa sotterranea", rimasta segretamente fedele al Papa.[101] Tale crisi diplomatica segnò il momento in cui la Santa Sede fu ufficialmente tagliata fuori dalla vita di circa 12 milioni di cattolici nella RPC, per un periodo destinato a durare circa settanta anni[102].

Nel 1971, in seguito alla distensione nelle relazioni tra Cina e Stati Uniti, la Cina comunista sottrasse il seggio "Cina" in sede alle Nazioni Unite alla Repubblica di Cina. Da allora, la Santa Sede non ha più nominato nunzi - rappresentanti diplomatici della Santa Sede accreditati presso uno Stato - per il territorio cinese, ma soltanto incaricati d'affari.

Il legame tra Santa Sede e Repubblica di Cina rappresenta una questione spinosa e naturalmente limitativa per l'instaurazione dei rapporti tra Santa Sede e Repubblica Popolare Cinese. Difatti, essenziale per il conseguimento di tale scopo è il conformarsi per la Santa Sede al principio di "una sola Cina", ovvero la fine dei rapporti ufficiali con Taipei. Tale scenario rappresenterebbe per Pechino un'importante carta a favore non soltanto della propria ineluttabilità in termini di relazioni diplomatiche, ma anche dell'antistoricità e dell'inutilità di continuare a riconoscere Taiwan. Mentre però, la democrazia taiwanese assicura completa libertà religiosa ai cattolici, la situazione è diversa nella Cina continentale, il ché per l'eccezionalità etica della Santa Sede, che ne limita l'operato in termini di realpolitik, rende allo stato attuale l'opzione di una normalizzazione delle relazioni con Pechino estremamente complessa. La Cina è ufficialmente atea, ma tramite l'art. 36 della Costituzione permette l'esistenza di diverse fedi religiose sotto la supervisione dell'Ufficio Statale per gli Affari Religiosi. Ciò ha comportato, finora, che la nomina dei vescovi cinesi spettasse all'Associazione Patriottica dei Cattolici Cinesi, controllata dallo Stato, e non dal Vaticano, come nel resto del mondo. Pertanto, tali vescovi hanno ricevuto la scomunica ufficiale dal Papa e, contemporaneamente, quelli legittimamente nominati dalla Santa Sede, ma non riconosciuti dall'Associazione Patriottica, sono stati ritenuti "clandestini". Ciò ha portato, per lungo tempo, ad una divisione della Chiesa Cattolica in Cina: i cattolici "sotterranei" e quelli "ufficiali".

3. L'Accordo Provvisorio tra la Santa Sede e la Repubblica Popolare Cinese sulla nomina dei Vescovi

Tale dicotomia è appunto alla base dell'Accordo Provvisorio tra la Santa Sede e la Repubblica Popolare Cinese sulla nomina dei Vescovi, siglato il 22 settembre 2018 a Pechino dal Sottosegretario per i rapporti della Santa Sede con gli Stati Antoine Camilleri e dal Viceministro degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese Wang Chao. Dal contenuto secretato, l'accordo sebbene provvisorio, poiché aperto a revisioni durante il

[100]Chinese-doodles, "September 4, 1951, "The PRC breaks off diplomatic relations with the Holy See", Cinaforum, 4 settembre 2014, http://www.cinaforum.net/september-4-1951-the-prc-breaks-off-diplomatic-relations-with-the-holy-see/?format=pdf

[101] Alessandra Colarizi, "Cina e Vaticano a due anni dall'accordo sulla nomina dei vescovi. Intervista a Francesco Sisci", Treccani, 9 ottobre 2020, https://www.treccani.it/magazine/atlante/geopolitica/Cina_e_Vaticano_a_due_anni_dall_accordo_sulla_nomina_dei_vescovi-copy.html

[102] Fabio Angiolillo, "China-Vatican Talks: Covert Negotiations Aim to End Decades of Severed Relations", Istituto Affari Internazionali, 31 luglio 2018, https://www.iai.it/en/pubblicazioni/china-vatican-talks-covert-negotiations-aim-end-decades-severed-relations

periodo di applicazione sperimentale, stabilisce un modus operandi per la nomina e il reciproco riconoscimento dei vescovi[103].

Frutto di un lavoro silenzioso ma incessante, l'Accordo affonda le sue radici in un confronto cominciato almeno vent'anni fa, quando nell'ottobre del 2001, Papa Giovanni Paolo II, nella cornice del Convegno Internazionale[104] per ricordare Padre Matteo Ricci – il primo missionario gesuita a giungere in Cina e ad essere accolto con tutti gli onori dall'Imperatore Wanli della dinastia Ming – dichiarò apertamente di voler istituire un dialogo costruttivo con le autorità cinesi. "Non è un mistero per nessuno che la Santa Sede, a nome dell'intera Chiesa cattolica e - credo - a vantaggio di tutta l'umanità, auspica l'apertura di uno spazio di dialogo con le Autorità della Repubblica Popolare Cinese, in cui, superate le incomprensioni del passato, si possa lavorare insieme per il bene del Popolo cinese e per la pace nel mondo"[105].

Dello stesso avviso era Benedetto XVI quando nel 2007, in una lettera alla Chiesa in Cina[106], riprendendo le parole del suo predecessore, auspicava di vedere presto instaurate vie concrete di comunicazione e di collaborazione fra il Vaticano e la Cina, consapevole che la normalizzazione dei rapporti con la Repubblica Popolare Cinese avrebbe richiesto tempo e avrebbe presupposto "la buona volontà delle due Parti". "Dal canto suo" - affermava Benedetto XVI - "la Santa Sede" sarebbe rimasta "sempre aperta alle trattative, necessarie per superare il difficile momento presente."[107] Nello stesso documento, l'allora Pontefice affrontava pubblicamente la più spinosa delle questioni fra il Vaticano e la Repubblica Popolare Cinese: la nomina dei vescovi. Conscio dell'importanza "civile" per il governo cinese della scelta di coloro che avrebbero svolto l'importante ruolo di guide e di pastori delle comunità cattoliche locali, Benedetto XVI precisava che l'attenzione della curia riguardo la questione toccava "il cuore stesso della vita della Chiesa in quanto la nomina dei Vescovi da parte del Papa" sarebbe stata "garanzia dell'unità della Chiesa e della comunione gerarchica"[108]. Sviscerando una serie di presupposti giuridici, la *Lettera* difendeva la scelta per l'ordinazione dei vescovi da parte del Papa come l'espressione dell'esercizio della sua autorità spirituale, circoscritta alla sola dimensione religiosa e non indirizzata all'intromissione indebita negli affari interni di un altro Stato. Infine, un successivo delicato passaggio del testo inviato dal Pontefice alla comunità cattolica, sottolineava la volontà della Santa Sede di voler rimanere "completamente libera nella nomina dei Vescovi", auspicando al contempo un dialogo costruttivo con le autorità civili in materia, ma rimarcando il desiderio di non voler cedere il passo.

Più edulcorata invece è apparsa la posizione di Papa Francesco, artefice dell'accordo con le autorità cinesi che già nel 2016 in un'intervista ad "Asia Times" esprimeva stima e ammirazione per il popolo cinese sottolineando come l'unico e "vero equilibrio della pace si

---

[103] Fabrizia Candido, "Cina e Vaticano si accordano sulla nomina dei vescovi - n accordo pastorale e non politico", MSOI ThePost, 5 ottobre 2018, https://www.msoithepost.org/2018/10/05/cina-e-vaticano-si-accordano-sulla-nomina-dei-vescovi/

[104] Pontificia Universitaria Gregoriana, "Matteo Ricci: per un dialogo tra Cina e Occidente", convegno internazionale, Istituto Italo-Cinese, 24-25 ottobre 2001, https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2001/10/24/0585/01714.html

[105] Papa Giovanni Paolo II, messaggio ai partecipanti al convegno internazionale "Matteo Ricci: per un dialogo tra Cina e Occidente", 24 ottobre 2001, http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/2001/october/documents/hf_jp-ii_spe_20011024_matteo-ricci.html

[106] Benedetto XVI, "Lettera del Santo Padre ai vescovi, ai presbiteri, alle persone consacrate e ai fedeli laici della Chiesa Cattolica nella Repubblica Popolare Cinese", Città del Vaticano, 27 maggio 2007, http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/it/letters/2007/documents/hf_ben-xvi_let_20070527_china.html#_ftnref9

[107] *Ibid.*

[108] *Ibid.*

realizza attraverso il dialogo, che non significa scendere a compromessi, ma camminare insieme per costruire"[109].

Ciò che appare è che i tempi politici siano maturi per entrambi gli attori per strutturare un'intesa che è solo una tappa di un dialogo volto a normalizzare i reciproci rapporti, cominciato molto tempo fa. Senza molti dubbi, la strategia utilizzata da Washington negli anni della presidenza Trump di progressivo "ritiro" dalle arene internazionali ha contribuito a preparare il terreno, inconsapevolmente. La politica, in special modo quella internazionale, è composta da "spazi", che se lasciati vacanti, possono essere "occupati" da vari competitors. Pechino questo lo sa bene, e ha oltretutto capito che per per adattare il resto del mondo alle sue regole, basta crearne di nuove. Se visto in quest'ottica, il rafforzamento del dialogo con la Santa Sede appare come il tentativo di "occupare" uno di quegli spazi - con il pretesto legittimo della questione sulle nomine vescovili - della politica internazionale, lasciato scoperto dal ruvido rapporto tra l'amministrazione Trump e quella di Papa Francesco. Dal canto suo, il Vaticano è alle prese con il rapido e costante calo della percentuale di cattolici a livello globale, in controtendenza rispetto proprio alla Cina, che è proiettata a diventare invece il Paese con il maggior numero di cristiani entro il 2030[110]. Ecco perché l'accordo rappresenta oggi una carta vincente nelle mani di entrambi i player coinvolti, nell'ottica di rafforzare il reciproco peso strategico nello scacchiere internazionale.

Come precedentemente menzionato, il testo non è mai stato reso pubblico, ma è conoscenza diffusa che l'accordo con valore biennale preveda che la Santa Sede abbia facoltà di indicare il più idoneo di un insieme di candidati proposto dal governo cinese. Inoltre, il Papa potrebbe, per seri motivi, porre il veto su figure non gradite. L'accordo, dunque, sancisce il riconoscimento, almeno sul piano formale e procedurale, del primato del Vaticano nelle nomine episcopali. Al tempo stesso, viene attribuito a Pechino un ruolo fondamentale nella selezione dei candidati vescovi. La Santa Sede considera l'accordo sia come uno strumento per il dialogo con Pechino, sia come una via per ricondurre all'unità con gli "ufficiali" i fedeli "sotterranei", vedendo allo stesso tempo l'autorità papale riconosciuta anche dal governo cinese. Per il Partito Comunista Cinese l'accordo, oltre a sanare la posizione di alcuni vescovi di nomina governativa in precedenza scomunicati, ha aperto una strada per portare tutti i cattolici cinesi sotto l'ala statale e perseguirne così la subordinazione al governo.

4. Il rinnovo

In conclusione, nonostante Pompeo – la cui missione anticinese ha scatenato persino l'intervento dell'ambasciata cinese a Roma, espressasi in aspri termini affermando che "il segretario di Stato Usa ha nuovamente diffamato il Partito comunista cinese e attaccato senza motivo la politica interna della Cina" - l'accordo con Pechino è stato automaticamente rinnovato, con un'intesa – della durata di due anni ad experimentum – prorogata in forma provvisoria. Confermando la notizia, il ministero degli Esteri cinesi ha aggiunto che "le due parti continueranno a mantenere strette consultazioni e a promuovere il processo di miglioramento delle relazioni". Il porporato Parolin, a margine della cerimonia per il dottorato honoris causa conferito al Patriarca ecumenico di Bartolomeo I presso la Pontificia Università Antonianum, ha specificato che la speranza è che "possa esserci un funzionamento migliore e continuo dei termini dell'Accordo. Poi ci sono anche tanti altri

[109] Francesco Sisci, "Pope Francis urges world not to fear China's rise: AT exclusive", Asia Times, 2 febbraio 2016, https://asiatimes.com/2016/02/at-exclusive-pope-francis-urges-world-not-to-fear-chinas-rise/

[110] Eleanor Albert, "Christianity in China", *Backgrounder*, Council of Foreign Relations, 11 ottobre 2018, https://www.cfr.org/backgrounder/christianity-china

problemi che l'Accordo non si proponeva di risolvere".[111] In effetti, lo scisma tra Chiesa cinese e Chiesa papale presenta ancora delle criticità, a cui l'accordo non ha ancora posto del tutto rimedio. Ad esempio, nei giorni immediatamente precedenti al rinnovo, alcuni vescovi non ufficiali, ovvero non riconosciuti dal governo cinese, sono stati presi in custodia ed isolati per settimane, compreso mons. Guo Xijin di Mindong che dopo essere stato retrocesso a vescovo ausiliare, ha recentemente abbandonato tutte le cariche. Rimane inoltre irrisolto il quesito attorno al futuro della trentina di vescovi ordinati con mandato papale e finora ancora disconosciuti dal governo cinese.
Come specificato da Parolin, "l'accordo non riguarda relazioni diplomatiche né ha in previsione lo stabilimento di rapporti diplomatici" con la Repubblica popolare. Questo vuol dire che nell'immediato non ci saranno ripercussioni per Taiwan.
Infine, come ricorda Luca Kocci su il manifesto[112], a gennaio, prima che il COVID-19 raggiungesse l'Europa, il Vaticano aveva inviato a Pechino 700mila mascherine. A febbraio, a margine della Conferenza mondiale sulla sicurezza a Monaco di Baviera, il «ministro degli esteri» vaticano monsignor Gallagher aveva incontrato il ministro degli esteri cinese Wang Yi. Nessun ministro dei Riti dell'Impero cinese (221 a. C.-1911) – che non aveva un ministero degli Esteri e il cui il ministero dei Riti si occupava di contatti internazionali – e nessun ministro degli Esteri della Repubblica di Cina aveva mai incontrato un rappresentante della Santa Sede di così alto livello. È toccato per la prima volta il 14 febbraio 2020 a un rappresentante della Repubblica popolare cinese. Infine, la decisione di pubblicare, da aprile, *La Civiltà Cattolica* in lingua cinese – rivista dei gesuiti le cui bozze passano prima per la segreteria di Stato vaticana – è senz'altro un ulteriore passo in avanti nel dialogo sino-vaticano. Un dialogo destinato ad assumere un'importanza politica e strategica fondamentale.

111 Amedeo Lomonaco, "Parolin sull'Accordo tra Cina e Santa Sede: "Andrà tutto bene", Vatican News, 21 ottobre 2020,
https://www.vaticannews.va/it/vaticano/news/2020-10/parolin-accordo-cina-santa-sede-siria-vaticano.html
112 Luca Kocci, "Incontro "cordiale" ma il Vaticano rinnoverà l'accordo con Pechino", Il Manifesto, 1 ottobre 2020, https://ilmanifesto.it/incontro-cordiale-ma-il-vaticano-rinnovera-laccordo-con-pechino/

Tra Pechino e Washington, Canberra Opta per una Terza Via

Walter Brenno COLNAGHI*

Abstract: The epicentre of international politics has shifted from the Atlantic to the Indian and Pacific Oceans. Deepening trading and security ties have simultaneously brought together and divided the Indo-Pacific region. In particular, while the United States and China wrestle for world primacy, medium powers and small states are torn by a conundrum. Some are forced to pick sides, others walk the tightrope between Beijing and Washington and try to chart their own way out of the overarching great power competition. Among the latter, Australia is often regarded as a staunch United States ally, especially in light of the recent cooling of relations with China. However, not only Canberra's interest lie in both superpowers, but its foreign policy aims at shielding from and containing their competition through the promotion of multilateralism and the norms of the rule-based international order more in general.
Key Words: Indo-Pacific, great power competition, balancing, Australia, independent foreign policy.

Sommario: *1. Introduzione - 2. Da Asia-Pacifico a Indo-Pacifico - 3. Un'Alleanza Anti-Cinese? - 4. Tra le Braccia di Washington? - 5. Quale Futuro per Canberra?*

1. Introduzione

Nessuna regione al mondo è più dinamica dell'Indo-Pacifico. Lo stesso termine che indica questa vastissima area del globo è frutto di una costruzione politica in continua evoluzione[113]. Le diverse conformazioni che questa regione può assumere, infatti, dipendono dall'interazione tra attori che contribuiscono a disegnarne la mappa e dalle loro scelte di politica estera.
L'Indo-Pacifico può essere descritto come il teatro dello scontro tra le due maggiori potenze dell'attuale sistema internazionale. Secondo questo approccio, Cina e Stati Uniti sarebbero i protagonisti di una competizione in un sistema internazionale bipolare. Washington cercherebbe così di diminuire l'influenza cinese nella regione; mentre Pechino tenterebbe di sovvertire l'equilibrio a proprio favore, sfidando le norme dell'ordine liberale promosso e difeso dagli Stati Uniti sin dalla fine del secondo conflitto mondiale[114]. Tale approccio – prettamente neorealista[115] – prevedrebbe che attori minori siano costretti a schierarsi con uno

*Walter Brenno Colnaghi è uno studente magistrale di Teoria e Storia delle Relazioni Internazionali presso la London School of Economics and Political Science. È affascinato dagli sviluppi nella regione dell'Indo-Pacifico.
113 M. Yahuda, *International Politics of the Asia-Pacific*, Taylor & Francis Group, 2019, pp. 3-6.
114 A. L. Friedberg, *Competing With China*, Survival, 60:3, 2018, pp. 7-64.
115 K. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison Wesley Publishing Company, 1979. Il neorealismo – o realismo strutturale – è un approccio teorico della disciplina delle Relazioni Internazionali. Secondo questa teoria, ogni attore – trattato come unitario e razionale – lotta per la propria sopravvivenza in un sistema anarchico. Al fine di ottenere questo risultato, gli stati – specialmente le grandi potenze – mirano a massimizzare il proprio potere come migliore garanzia per la propria sopravvivenza. Secondo il neorealismo, quando una grande potenza si sente minacciata dall'ascesa di un'altra potenza, la prima cercherà di arrestare la seconda formando coalizioni – *balancing*.

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

dei due poli[116], bilanciando l'ascesa di Pechino attraverso un'alleanza con Washington o appoggiando la Cina in vista di futuri benefici derivanti dalla futura posizione dominante di Pechino.

Tuttavia, uno sguardo più attento suggerirebbe che tale lettura appare piuttosto semplicistica. Innanzitutto, il termine "Indo-Pacifico" costringe l'osservatore a tenere in conto molti più attori delle sole due grandi potenze. Contrariamente alla dicitura "Asia-Pacifico", abbandonata solamente in tempi recenti[117], il termine Indo-Pacifico costringe ad ampliare l'orizzonte dell'osservatore, includendo tutti quegli attori che si trovano tra lo stretto di Hormuz e la costa occidentale degli Stati Uniti[118]. La lista delle maggiori capitali da tenere in considerazione, quindi, non includerebbe solo Washington e Pechino, ma anche Nuova Delhi, Tokyo, Canberra e molte altre. Sottovalutarne l'importanza sarebbe un errore, poiché risultano determinanti nel tracciare il futuro delle strutture di sicurezza nell'Indo-Pacifico[119]. Questi attori, infatti, non servono semplicemente come ago della bilancia nella partita di Risiko tra Washington e Pechino, ma sono attori propositivi in grado di proporre una propria visione dell'ordine regionale determinata dai loro specifici valori ed interessi.

Mentre alcuni di questi stati mantengono un atteggiamento ambiguo, oscillando tra Washington e Pechino, altri attori si distinguono per una politica estera più decisa. In particolare, Giappone, India e Australia sembrano sentirsi particolarmente minacciati dall'ascesa di Pechino come maggiore potenza regionale e, perciò, sono ricorse ai ripari. Con la partecipazione degli Stati Uniti, Tokyo, Nuova Delhi e Canberra hanno rispolverato il *Quadrilateral Security Dialogue* – noto con l'abbreviazione *Quad* – un meccanismo di dialogo a livello ministeriale per coordinare le politiche di sicurezza dei quattro paesi in una regione dal futuro sempre più incerto. Tuttavia, Giappone, India e Australia non hanno semplicemente abbandonato i propri obbiettivi e sposato la linea dura di Washington. Al contrario, questi tre attori hanno sviluppato le loro rispettive politiche estere indipendentemente dalle pressioni americane. Ad uno sguardo più attento, infatti, l'allineamento con gli Stati Uniti avviene solo quando gli interessi di Tokyo, Nuova Delhi e Canberra combaciano con quelli di Washington.

Questo articolo ha lo scopo di analizzare il comportamento dello stato che più di tutti sembra essersi avvicinato agli Stati Uniti, ovvero l'Australia. Tuttavia, contrariamente ad approcci neorealisti, questa analisi suggerisce che le scelte di politica estera di Canberra non siano riducibili ad una strategia di *balancing* nei confronti di Pechino, ma sarebbero frutto di un approccio indipendente, volto a salvaguardare i propri valori ed interessi che, mai come oggi, appaiono minacciati dalla competizione tra le due grandi potenze, Cina e Stati Uniti. Nella prima sezione verrà spiegata l'origine della regione dell' Indo-Pacifico, sostenendo come questa non possa essere ridotta alla competizione tra Stati Uniti e Cina. Persino quegli stati che sono considerati i partner più stretti – i membri del *Quad* – di Washington, infatti, non si limitano a seguire la potenza dominante, ma cercano di tracciare la loro via. La seconda sezione analizzerà le similitudini e le differenze tra strategie di politica estera nell'Indo-Pacifico di Washington e quelle dei partner del *Quad*, sottolineando come ognuno di questi persegua delle priorità proprie. In seguito, la terza sezione esaminerà il caso dell'Australia, cercando di motivare più chiaramente le sue scelte di politica estera. Infine,

116 S. Smith, A. Hadfield e T. Dunne, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, 2016, pp. 35-53.

117 Il termine Indo-Pacifico indica l'inclusione dell'Asia meridionale nella regione, ampliando significativamente gli attori coinvolti e moltiplicando esponenzialmente la complessità della struttura regionale.

118 B. Nicholson, *Germany Plans a Greater Peace and Security Role in the Indo-Pacific*, ASPI The Strategist, 2020. Più recentemente, anche attori Europei hanno iniziato a mostrare particolare interesse nella regione.

119 R. Medcalf, *Mapping a Multipolar Future: The Contest For the Indo-Pacific*, Global Asia, 14:4, pp. 58-68.

seguirà una sezione che valuterà il ruolo dell'Australia nello scenario dell'Indo-Pacifico, valutandone le implicazioni per il futuro dell'ordine regionale.

2. Da Asia-Pacifico a Indo-Pacifico

La regione dell'Indo-Pacifico è più una creazione politica che un fatto geografico. La regione veniva infatti chiamata "Asia-Pacifico" ad indicare quell'area del mondo che comprende il Nord-Est Asiatico, l'Indocina, il Pacifico meridionale e gli Stati Uniti. Ora, invece, la denominazione "Indo-Pacifico" ha soppiantato il termine Asia-Pacifico. Le origini dell'espressione possono essere rintracciate nel 2007, quando l'ex primo ministro giapponese Shinzo Abe rispolverava l'antica strategia della confluenza dei due oceani in un discorso al Parlamento[120]. Tale visione suggeriva nuovi imperativi per la politica estera giapponese resi necessari dal crescente volume di scambi commerciali ed una maggiore connettività – in poche parole, una crescente interdipendenza – che legano l'Oceano Indiano a quello Pacifico. Questa crescente interdipendenza tra gli attori dei due oceani andava quindi protetta, promuovendo la prosperità della regione e la sua salvaguardia attraverso il rafforzamento delle regole dell'ordine internazionale[121].

Tuttavia, il termine Indo-Pacifico non acquistò particolare popolarità fino al 2017, quando l'amministrazione Trump delineò la strategia del "*Free and Open Indo-Pacific*"[122]. Per quanto il nome sembri ricalcare il discorso di Shinzo Abe, la strategia statunitense segnala più un ri-orientamento della propria strategia nella regione indo-pacifica attorno al concetto di competizione geopolitica, in particolar modo con la Cina[123]. Gli Stati Uniti e i loro principali partner nella regione, infatti, vedrebbero i loro interessi e i loro valori – incarnati dall'ordine internazionale liberale[124] – minacciati dall'ascesa di Pechino. A tale scopo, Washington ha deciso di perseguire un gioco a somma zero, cercando di massimizzare la propria posizione nei confronti di Pechino attraverso il supporto di altri attori della regione, specialmente attraverso il rinnovamento del *Quad*, un meccanismo di dialogo in materia di difesa e sicurezza.

La Cina, infatti, sembra voler mettere in discussione l'ordine liberale creato da Washington, specialmente nella regione dell'Indo-Pacifico. Attraverso una serie di iniziative unilaterali, bilaterali e multilaterali, il "dragone" cercherebbe di modificare le regole del gioco a proprio favore. Sin dall'arrivo al potere del presidente Xi Jinping nel 2013, la Cina si è contraddistinta per una politica estera sempre più assertiva, abbandonando definitivamente la strategia del profilo basso di Deng Xiaoping[125]. Pechino ha dunque imposto attraverso l'intimidazione e la costruzione di isole artificiali le proprie rivendicazioni territoriali nel Mar Cinese Meridionale; ha lanciato la *Belt and Road Initiative* per finanziare lo sviluppo infrastrutturale dei partner aderenti al progetto, guadagnando, così, il loro supporto politico e talvolta la loro deferenza; e ha creato istituzioni multilaterali come la *Asian Infrastructure Investment Bank*, percepita come un chiaro affronto alle esistenti istituzioni multilaterali dominate dagli Stati Uniti – in questo caso, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale.

---

120 P. Magri, *Introduction*, in A. Berkofsky e S. Miracola, *Geopolitics by Other Means: The Indo-Pacific Reality*, ISPI, 2019, pp. 7-12.

121 G. S. Khurana, *What is the Indo-Pacific? The New Geopolitics of the Asia-Centred Rimland*, in A. Berkofsky e S. Miracola, *Geopolitics by Other Means: The Indo-Pacific Reality*, ISPI, 2019, pp. 13-32.

122 S. Stirling, *Mind the Gap: National Views of the Free and Open Indo-Pacific*, The German Marshall Found to the United States, 9, 2019, pp. 4-7.

123 US Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf, 2019.

124 J. G. Ikenberry, *The End of Liberal International Order?*, International Affairs, 94:1, 2018, pp. 7-23.

125 D. Chen e J. Wang, *Lying no More?: China's New Thinking of the Tao Guang Yang Hui Strategy*, China: An International Journal, 9, 2011, pp. 195-2016.

Tuttavia, la reazione di Washington ha sollevato diversi dubbi nei partner della regione. Innanzitutto, la strategia statunitense è prettamente esclusiva. Sebbene il nome indichi la salvaguardia dei due oceani come un bene comune globale – mantenendoli liberi e aperti – la strategia esclude deliberatamente la Cina. In quanto potenza revisionista, Pechino andrebbe quindi ostacolata, abbandonando l'illusione che possa diventare uno stakeholder nell'architettura della sicurezza regionale. Tuttavia, i partner di Washington, legati a doppio filo all'economia cinese, sembrano essere riluttanti ad abbracciare questa visione. Inoltre, anche gli Stati Uniti stessi hanno contribuito all'erosione dell'ordine internazionale liberale. L'approccio transazionale e unilaterale di Trump in politica estera ha portato all'indebolimento degli strumenti multilaterali nella regione, basti pensare al ritiro dalla *Trans-Pacific Partnership* e ai continui rimproveri indirizzati ai partner del *Quad*, alimentando le ansie di questi ultimi[126].
A seguito di tale incertezza, i partner di Washington – Giappone, India e Australia – preoccupati dall'assertività cinese e non a proprio agio con l'approccio a somma zero dell'amministrazione Trump, hanno elaborato in risposta le proprie visioni dell'Indo-Pacifico. Ricondurle ad un semplice allineamento con gli Stati Uniti, dunque, sarebbe un'eccessiva semplificazione.

3. Un'Alleanza Anti-Cinese?

Il *Quad* è stato spesso letto come un tentativo di contrastare le iniziative cinesi che minacciano l'ordine internazionale liberale[127]. Tale interpretazione suggerirebbe che Giappone, India e Australia abbiano abbracciato la politica di contenimento statunitense a detrimento della Cina. Tuttavia, pur reagendo all'assertività di Pechino attraverso la cooperazione con Washington, i tre attori in questione hanno parallelamente sviluppato una propria politica estera indipendente, volta a salvaguardare i propri peculiari interessi e valori senza sacrificarli allineandosi completamente con gli Stati Uniti.
Pur essendo fortemente dipendente dagli Stati Uniti per la sua difesa, il Giappone si è storicamente distinto per il suo ruolo proattivo nell'Indo-Pacifico[128]. Non sorprende, infatti, che la strategia *Free and Open Indo-Pacific* americana sia stata fortemente ispirata all'omonima giapponese del 2016. Tuttavia, vi sono delle differenze fondamentali tra le due. Al contrario di quella statunitense, la strategia di Tokyo non ignora completamente le opportunità di cooperazione con la Cina. Infatti – comprendendo che qualsiasi tentativo di stabilire delle norme di condotta nell'Indo-Pacifico non possa tralasciare Pechino – il Giappone prevede la possibilità di cooperare con la Cina specialmente in questioni di comune interesse, come gli investimenti infrastrutturali nella regione. Il Giappone infatti promuove l'adozione di standard comuni che assicurino la qualità e la sostenibilità degli investimenti infrastrutturali[129]. La cooperazione di sicurezza in seno al *Quad* con gli Stati Uniti e gli altri partner, quindi, non è solamente da leggere in ottica anti-cinese. Tokyo vedrebbe i propri interessi minacciati dalla crescente assertività cinese, ma rimarrebbe cauta nel prendere una posizione apertamente antagonistica e, di conseguenza, schierarsi completamente con gli Stati Uniti. Il Giappone sembra quindi perseguire una politica estera marcatamente pragmatica,

126 L. Ford, *The Trump Administration and the 'Free and Open Indo-Pacific'*, Brookings Foreign Policy, 2020.
127 E. Graham et al., *Debating the Quad*, The Centre of Gravity Series, Australian National University, 2018.
D. Grossman, *The Quad is Poised to Become Openly Anti-China Soon*, RAND, 2020.
128 K. E. Calder, *Japan as a Post-Reactive State?*, Orbis, 47:4, 2003, pp. 605-616.
M. Yahuda, *International Politics of the Asia-Pacific*, Taylor & Francis Group, 2019, pp. 184-223.
M. Oba, *Regional Economic Institutions and Japan's Leadership: The Promotion of Institutional Hedging*, CSIS, 2020.
129 A. Rossiter, The "*Free and Open Indo-Pacific" Strategy and Japan's Emerging Security Posture*, Rising Powers Quarterly, 3(2), 2018, pp. 113-131.

salvaguardando i propri valori e interessi, ma pur sempre conscio che Pechino non si può escludere dalla mappa.
Allo stesso modo l'India si sente fortemente minacciata dalla crescente assertività di Pechino. Come Tokyo, Nuova Delhi guarda con apprensione all'alterazione unilaterale dello status quo a mano della Cina nel Mar Cinese Meridionale e alla crescente influenza che Pechino esercita sui suoi vicini – Pakistan primo fra tutti[130] – grazie al suo peso economico. Non a caso l'India ha deciso di rispondere aggiornando la sua visione strategica nell'Indo Pacifico attraverso la politica denominata "*Act East*". Anche l'*Act East* prevede la salvaguardia delle rotte commerciali che attraversano l'Oceano Indiano e quello Pacifico e la promozione di una regione più prospera attraverso la collaborazione coi propri partner – specialmente i membri del *Quad*[131]. Tuttavia, l'approccio rimane meno conflittuale rispetto a quello degli Stati Uniti. L'India, attraverso la sua *Act East*, mira a mediare le differenze con Pechino, invece che perseguire una costosa politica di mero contenimento. Anche l'India, quindi, rifiuta di adottare la visione binaria del confronto tra Stati Uniti e Cina e mira a perseguire i propri interessi e valori attraverso una politica estera indipendente.
È l'Australia l'attore che più del Giappone o dell'India sembra adottare la linea dura di Washington. I problemi riguardanti l'interferenza in affari domestici e, più recentemente, le dispute commerciali e diplomatiche con la Cina hanno deteriorato le relazioni tra Canberra e Pechino, spingendo l'Australia sempre più tra le braccia di Washington. Tuttavia, anche in questo caso, vedere questo avvicinamento come un mero atto di *balancing* da parte di Canberra nei confronti di Pechino rischierebbe di semplificare eccessivamente la realtà. Anche l'Australia, infatti, non sembra seguire ciecamente gli Stati Uniti, ma promuoverebbe i propri valori ed interessi attraverso una politica estera indipendente in difesa dell'ordine internazionale liberale.

4. Tra le Braccia di Washington?

L'Australia è forse il partner del *Quad* che più di tutti ha da perdere nell'abbracciare la linea di contenimento di Washington nei confronti della Cina. Pechino è il maggior partner commerciale di Canberra[132] e il facile accesso al mercato cinese ha permesso all'Australia di uscire indenne dalla crisi economico-finanziaria del 2009. Tuttavia, la dipendenza economica dal gigante asiatico ha mostrato negli ultimi anni i suoi enormi costi. Man mano che le relazioni commerciali tra Pechino e Canberra miglioravano, quelle politiche sembravano deteriorarsi lentamente. La postura strategica marcatamente assertiva della Cina ha infatti iniziato a spaventare l'Australia, la quale vedeva i propri valori ed interessi minacciati da Pechino.
L'insicurezza all'interno del Partito Comunista Cinese ha spinto la Cina ad attuare verso un maggior controllo della popolazione cinese sia in patria che all'estero, in modo tale da eradicare il dissenso e silenziare le critiche danneggianti la reputazione del Partito. Paese di destinazione molto ambito dalla diaspora cinese, l'Australia non poteva essere ignorata Partito Comunista Cinese. La Cina ha quindi perseguito una politica volta ad influenzare i cittadini cinesi residenti in Australia e a manipolare il sistema politico australiano stesso attraverso attività di corruzione e spionaggio[133]. In questo modo, il Partito Comunista Cinese era in grado di tenere a bada i propri cittadini all'estero e assicurarsi la compiacenza di

130 J. E. Hillman, M. McCalpin e K. Brock, *The China-Pakistan Economic Corridor at Five*, CSIS, 2020.
131 D. Jaishankar, *Acting East: India in the Indo-Pacific*, Brookings India, 2019.
132 DFAT, *2018 China Fact Sheet*, DFAT Website, 2018, https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/chin-cef.pdf.
133 A. Brady, *Magic Weapons: China's Political Influence Activities Under Xi Jinping*, Conference Paper presentato presso la conferenza "The Corrosion of Democracy Under China's Global Influence", Arlington, Virginia, USA, 16-17 Settembre 2017.

Canberra, la quale era ben contenta di continuare a godere dei vantaggi derivanti dall'economia cinese.

I sospetti verso le attività di influenza e spionaggio sono cresciuti quando l'ex primo ministro australiano Malcolm Turnbull lanciò un'investigazione sulle attività di interferenza esterna in Australia. I risultati evidenziarono un chiaro pericolo: le attività di influenza cinesi[134]. Ex membri delle agenzie di intelligence di Canberra hanno successivamente sottolineato il pericolo[135] e, una volta ampiamente politicizzata la questione, l'Australia ha adottato le necessarie contromisure. Canberra ha introdotto delle leggi volte a contrastare queste attività di spionaggio nel 2017[136] – poi rese ancora più severe nel 2018 – per salvaguardare il proprio interesse nazionale e non veder compromessa la propria sovranità. La risposta cinese non si è fatta attendere, accusando Canberra di aver assunto un atteggiamento xenofobo e cancellando i visti di diversi industriali australiani[137]. Le dispute con Pechino sono continuate anche sotto la premiership di Scott Morrison, quando il parlamento australiano votò a favore dell'esclusione di Huawei dai fornitori per lo sviluppo delle infrastrutture per la rete 5G[138]. Anche in questo caso, Canberra ha dovuto incassare le critiche di Pechino.

Tuttavia, le vicissitudini di politica interna non sono le uniche motivazioni che hanno spinto l'Australia ad adottare politiche volte ad arginare l'influenza cinese. Pressioni strutturali hanno portato Canberra ad assumere un atteggiamento proattivo anche nella propria regione. In particolare, la minaccia dell'espansione dell'influenza cinese negli stati insulari del Pacifico meridionale – il tradizionale giardino di casa dell'Australia – attraverso finanziamenti per progetti di sviluppo infrastrutturale ha spinto Canberra a potenziare le proprie politiche di cooperazione allo sviluppo nel suo vicinato attraverso il *Pacific Step-Up* del 2016[139].

Nonostante fossero anni che iniziavano ad emergere divergenze tra gli obiettivi di politica estera di Pechino e quelli di Canberra, nessuno dei casi sopraelencati ha danneggiato eccessivamente il rapporto tra i due stati, i quali continuavano a godere dei vantaggi della propria relazione commerciale. Almeno fino alla metà del 2020. Lo scoppio della pandemia globale causata dal virus Covid-19 ha infatti agito da catalizzatore sul deterioramento delle relazioni sia politiche che commerciali tra Australia e Cina, facendo sprofondare il rapporto bilaterale ai minimi storici.

In seguito alle reciproche accuse tra Pechino e Washington sulla responsabilità dell'origine e della diffusione del coronavirus – che hanno portato gli Stati Uniti a interrompere il finanziamento all'Organizzazione Mondiale della Sanità – Canberra ha deciso di intervenire ribadendo l'importanza delle istituzioni multilaterali nel gestire problematiche di tipo transnazionale. Lo scorso Aprile, infatti, l'Australia ha proposto un'indagine indipendente sull'origine del virus, accogliendo notevole supporto dal resto della comunità internazionale. Tuttavia, tale mossa è stata percepita da Pechino come un chiaro affronto al Partito Comunista Cinese, che ha reagito imponendo via via sempre più tariffe sui diversi beni cruciali per le esportazioni dell'Australia[140].

---

134 S. Borys, *China's 'Brazen' and 'Aggressive' Political Interference Outlined in Top-Secret Report*, ABC News, 2018.

135 Australian Associated Press, *China is Seeking to 'Take Over' Australia's Political System*, Former ASIO Chief Claims, The Guardian, 2019.

136 Parliament of Australia, *National Security Legislation Amendment Bill*, 2018, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22legislation/billhome/r6022%22.

137 D. Cave e J. Williams, *Australian Law Targets Foreign Interference. China is not Pleased*, The New York Times, 2018.

138 J. Smyth, *Australia Banned Huawuei Over Risks to Key Infrastructure*, Financial Times, 2019.

139 DFAT, *Stepping-up Australia's Engagement With Our Pacific Family*, DFAT Website, 2020, https://www.dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/Pages/stepping-up-australias-pacific-engagement.

140 B. Birtles, *Australian Wine Exports 'Suspended' From China as Trade Tensions With Beijing Continue*, ABC News, 2020.

V. Ferguson, *China Sours on Australia's Wine*, The Interpreter, 2020.

È quindi in questo scenario estremamente delicato per la sicurezza australiana che Canberra sembra ricalcare la politica di contenimento di Washington. Tuttavia, l'Australia sembra più determinata a voler salvaguardare i propri interessi nazionali e strategici che ad arrestare a tutti i costi l'ascesa cinese. Nonostante le dispute commerciali, la Cina rimane comunque il primo partner commerciale di Canberra e liberarsi della dipendenza dal gigante asiatico sembra una missione impossibile nel breve-medio periodo.

Inoltre, non è solamente Pechino ad alimentare l'incertezza dello scenario strategico dell'Australia. Le guerre commerciali dell'amministrazione Trump con la Cina, le tariffe imposte a partner storici come il Giappone, il disprezzo per il multilateralismo mostrato da Trump, e la postura strategica conflittuale con Pechino nel Mar Cinese Meridionale hanno tenuto l'Australia a dovuta distanza dagli Stati Uniti[141]. In particolare, Canberra ha più volte invitato Stati Uniti e Cina a risolvere le proprie dispute attraverso il rispetto del diritto internazionale e senza minacciare la stabilità dell'ordine globale[142]. Anche in occasione dell'incontro ministeriale con gli Stati Uniti, il ministro degli esteri australiano Marise Payne ha ribadito l'importanza della cooperazione con Washington nel salvaguardare l'ordine internazionale liberale e nel fronteggiare minacce comuni[143]. Tuttavia, pur ribandendo il suo appoggio, Canberra si è ben guardata dal prendere parte alle esercitazioni militari nel Mar Cinese Meridionale[144], in modo tale da non inasprire ulteriormente la relazione con Pechino, pur sempre essenziale in luce della volatilità del sistema regionale. Infine, cercando di mitigare i rischi generati dall'aria conflittuale nei rapporti Cina-Stati Uniti, Canberra ha ricalibrato la propria politica di difesa, ponendo l'accento sull'instabilità della regione dell'Indo-Pacifico e aumentando al propria spesa militare[145].

L'Australia, dunque, non è semplicemente un alleato di Washington. È innanzitutto un attore indipendente che persegue i propri obiettivi e difende i propri interessi e valori. Quando questi si allineano con quelli degli Stati Uniti, potrebbe sembrare che Canberra abbia scelto il proprio schieramento nella grande competizione tra le due maggiori potenze. Invece, l'Australia continua a destreggiarsi tra i due giganti, talvolta cooperando con essi, talvolta arginandoli, difendendo così l'ordine internazionale liberale nel quale sono riposti i suoi valori e i suoi interessi.

D. Hurst, *How Much is China's Trade War Really Costing Australia?*, The Guardian, 2020.

K. Sullivan, S. Dziedzic e B. Birtles, *Fears More Trade Bans to Come as China Halts Imports of Australian Timber, Lobsters, Barley*, ABC News, 2020.

S. Tan, *Australia's Spot as China's Top Source for Iron Ore Under Threat as New Mega Ports Open Door for Brazil and Africa*, South China Morning Post, 2020.

141 D. Uren, *Sanctions and Boycotts are Washington's and Beijing's Preferred Weapons of War*, ASPI The Strategist, 2020.

142 S. Dziedzic, *Australian PM Scott Morrison Urges US and China to Respect international Law*, Resolve Disputes Peacefully, ABC News, 2020.

K. Murphy, *Scott Morrison Urges China and US to Uphold Common Rules That Promote Global Stability*, The Guardian, 2020

143 L. Ford e A. Townsend, *In Annual Meeting, a New Direction for US-Australia Alliance*, Brookings, 2020.

144 G. Barker, *Australia Makes its Position on China Clear in Ministerial Meeting With US*, ASPI The Strategist, 2020.

S. Dzedzic, *Australia Reaffirms American Alliance But Resists Push fo Fiurther Exercises in South China Sea*, ABC News, 2020.

145 G. Dobell, *Australia's Strategic Update by the Numbers*, ASPI The Strategist, 2020.

M. Grattan, *Morrison Aligns Defence Policy With New Reality as Australia Muscles up to China*, ASPI The Strategist, 2020.

5. Quale Futuro Per Canberra?

Con l'inasprirsi della competizione tra Stati Uniti e Cina, sarà sempre più difficile per l'Australia evitare di scegliere tra sostenere la propria economia – quindi scongelare i rapporti con Pechino – e mantenere l'architettura di sicurezza che la lega all'Occidente e, in particolare, a Washington. Nonostante il tempo e lo spazio per una terza soluzione si stiano drammaticamente assottigliando, vi sono comunque diverse opportunità per Canberra per sfuggire da questo gioco a somma zero e sottrarre la regione dell'Indo-Pacifico alla competizione tra le due grandi potenze.

In una mossa volta a segnalare un riavvicinamento all'India[146] e a provocare la Cina in acque meno prossime di quelle del Mar Cinese Meridionale, Canberra ha accettato di tornare a far parte alle esercitazioni militari nel Malabar – nell'Oceano Indiano –, tradizionalmente svolte da Stati Uniti e India, ma successivamente allargatesi al Giappone, Singapore e Australia[147]. Così, Canberra cerca da un lato di approfondire la propria cooperazione in materia di sicurezza con i partner del *Quad* in modo tale da mantenere questo *framework* di coordinamento come uno strumento di dialogo e cooperazione collettivo. Dall'altro lato, l'Australia mira a rafforzare i propri legami coi partner della regione a livello bilaterale, in modo tale da diluire l'incertezza generata dalla scarsa fiducia in Washington dovuta alle divergenze riguardo alla postura da mantenere nei confronti di Pechino.

Inoltre, Canberra cerca di ridurre il rischio economico dovuto all'eccessiva dipendenza dal mercato cinese promuovendo iniziative a livello multilaterale. Infatti, il governo federale è attualmente in fase di elaborazione di un'iniziativa volta a ridisegnare le catene di valore per la produzione di beni indispensabili[148] – come, ad esempio, materiale medico di protezione personale. L'eccessivo accorpamento di queste in Cina ha messo in luce come in caso di un'interruzione nel funzionamento delle catene del valore dovute ad un evento eccezionale – ad esempio, una pandemia globale – diventi quasi impossibile per gli altri stati avere accesso ai prodotti fabbricati in Cina, mettendo a rischio la loro sicurezza.

Sempre a livello multilaterale, l'Australia ha preso parte e ha sostenuto i negoziati del mega-accordo di libero scambio regionale "*Regional Comprehensive Economic Partnership*" – volto ad armonizzare la rete di accordi di libero scambio tra i paesi dell'ASEAN e Australia, Nuova Zelanda, Cina, Corea e Giappone. Coprendo il 28,7% del volume di scambi mondiale[149], tale approfondimento del regionalismo economico in Asia rappresenta un'opportunità per l'Australia di mitigare il rischio della dipendenza economica dalla Cina, senza tuttavia escluderla dal futuro dell'ordine regionale.

L'importanza degli Stati Uniti dal punto di vista della sicurezza e della Cina dal punto di vista economico sembrano apparire a Canberra come capisaldi imprescindibili della sua politica estera. Tuttavia, confondere questa disamina delle opportunità e delle sfide che si presentano all'Australia in una regione in continuo mutamento con un'eccessiva dipendenza dalle due potenze rischia di restituire un quadro molto più semplicistico di quella che è la realtà. Tra i due giganti che continuano a sfidarsi nell'Indo-Pacifico, Canberra ha scelto una terza strada: il multilateralismo e la salvaguardia dell'ordine internazionale liberale. Più che dalla Cina o dagli Stati Uniti, l'Australia sembra riporre le proprie speranze di rendere più sicura la regione dell'Indo-Pacifico nella resilienza della società internazionale.

---

146 D. Jaishankar, *India-Australia Security Relations: They've Only Just Begun*, The Interpreter, 2020.

147 P. Gopal, *Rebirth of the Quadrilateral Malabar: Promises and Portents for India*, The Interpreter, 2020.
J. Oaten, *Australia to Rejoin 'Quad' Naval Exercises in a Move Certain to Infuriate Beijing*, ABC News, 2020.

148 K. Heydon, *Domestic Policies Key to Supply Chain Resilience Initiative*, East Asia Forum, 2020.
D. Hurst, *Australia to Discuss Critical Supply Chains with Japan, India and US as China Relationship Frays*, The Guardian, 2020.

149 J. Wilson, *RCEP Will Redraw the Economic and Strategic Map of the Indo-Pacific*, ASPI The Strategist, 2020.

La minoranza uigura sotto i riflettori della comunità internazionale: il settimo libro bianco della Cina tra sviluppo economico e genocidio culturale

Maria Alessandra CITRO - Simone ROMANO*

Abstract: In the Chinese northwestern Xinjiang Autonomous Region a cultural genocide is carried out against the Turkic-speaking ethnic minority of Uyghurs. In spite of testimonies and records of systemic deportation in vocational education camps, China has rejected any accusation of cultural genocide.
This position was enshrined with the publication of the seventh Chinese White Paper on "Employment and Labour Rights" where the actions towards the Uyghurs have been justified as a successful example of development "through labour good practices and respect for human rights". However, the People's Republic of China also considers the Uyghurs to be a terroristic threat to the country. What emerges is that the coercive security measures put in place by the central government, as well as harm strictly fundamental rights, risk turning out to be counterproductive for the economy itself: trade is limited and cities are deprived of their workforce. The situation seems unlikely to change and even the international community showed its incapability in protecting Uyghur minority due to sovereignty constraint and the lack of definition for cultural genocide in the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.
Keywords: Cultural genocide, Xinjiang, Belt Road Initiative, White Paper, Uyghurs ethnic minority

SOMMARIO: *1. White Paper: "Employment and Labour Rights" – 2. Il genocidio degli uiguri e la "Socialist Rule of Law with Chinese characteristics" – 3. Sicurezza e crescita economica: un binomio vincente? – 4. La reazione della comunità internazionale – 5. Conclusioni.*

1. *White Paper: "Employment and Labour Rights"*

Lo Xinjiang (letteralmente Nuova Frontiera) è una regione prevalentemente montuosa e desertica che occupa la parte nordoccidentale del territorio cinese. Secondo quanto sancito nel Cap. III, sezione VI della Costituzione Cinese viene identificata come Regione Autonoma Uigura dello Xinjiang. Nella regione vivono circa undici milioni tra uiguri, una minoranza etnica turcofona di religione islamica, kazaki e kirghisi, da tempo invischiate in un processo di assimilazione da parte del governo centrale. Nel tentativo di affievolire l'identità culturale uigura, Pechino ha incoraggiato i popoli a maggioranza Han[150] a stabilirsi nello Xinjiang, il che ha portato gli uiguri, rappresentanti oltre il 90% della popolazione dello Xinjiang nel 1949, a ridursi a circa il 40% nel 2018. Nel 2018 Human Rights Watch, con un report dal

*Maria Alessandra è appassionata di Relazioni Internazionali e Diritti Umani. Dottoressa in Relazioni e Istituzioni dell'Asia e dell'Africa presso L'Università degli Studi di Napoli L'Orientale. Ha curato rispettivamente i §§ 1 e 3.
Simone Romano è un collaboratore del Centro Studi, dopo essersi laureato in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali presso l'Università di Roma Tre dove attualmente prosegue il suo percorso magistrale in International Studies. Il suo interesse nella ricerca è principalmente rivolto alla regione del Sud-est asiatico. Ha curato i §§ 2 e 4.
[150] Gli Han costituiscono il gruppo etnico maggioritario della Cina – e il più grande gruppo etnico del mondo per numero di individui – e costituiscono circa il 92% della popolazione cinese.

titolo "*Eradicating Ideological Viruses": China's Campaign of Repression Against Xinjiang's Muslims,*[151] ha documentato una spietata campagna di rieducazione e la presenza di campi di internamento sul territorio. A supporto di quanto denunciato da HRW, nel 2019 una fonte anonima ha consegnato al New York Times dei documenti noti come China Cables o Xinjiang Papers, da cui è stato redatto un report di oltre 400 pagine dal titolo '*Absolutely No Mercy': Leaked Files Expose How China Organized Mass Detentions of Muslim*[152] il quale costituisce un insieme di linee guida per il funzionamento dei cosiddetti *vocational camps*, che ancora ospitano centinaia di migliaia di musulmani uiguri e altre minoranze, offrendo un'istantanea del regime della repressione in atto. Nonostante le testimonianze raccolte abbiano fortemente colpito la comunità internazionale, il governo cinese, tramite il portavoce del Ministero degli Esteri Geng Shuang, ha sempre bollato frettolosamente le accuse come fake news. Gli appelli alla responsabilità di Pechino da parte della comunità internazionale sono aumentati notevolmente. Quasi cinquanta rappresentanti delle Nazioni Unite - relatori speciali e altri massimi esperti di diritti umani – nell'emettere un'accusa bruciante contro le pratiche lesive dei diritti umani adottate dal governo cinese, hanno chiesto di riunire una sessione speciale sulla Cina, creando un gruppo di esperti dedicato, per fare pressione a Pechino in materia di diritti umani. Il 17 settembre 2020 è arrivata la prima concreta risposta dell'Ufficio Stampa del Consiglio di Stato Cinese, con la pubblicazione del settimo libro bianco dal titolo *Employment and Labour Rights* in cui si legge che "lo Xinjiang è così diventato un esempio riuscito di buone pratiche internazionali sul lavoro e di rispetto degli standard dei diritti umani nelle aree sottosviluppate con grandi popolazioni di minoranze etniche."[153] In 7622 parole, il libro bianco dichiara la volontà di Pechino di voler perseguire una strategia di sviluppo incentrata sulle persone, attribuendo grande importanza alla sicurezza del lavoro e dando alta priorità all'occupazione. Il *White Paper* spiega che la *strike hard campaign against violent terrorism,*[154] intrapresa a partire dal 2014 dal presidente Xi Jinping, non solo ha contribuito a sradicare il pensiero estremista insito nelle minoranze, ma ha anche prodotto risultati soddisfacenti per la salvaguardia della stabilità sociale nella regione, riducendo gli attacchi terroristici. Il documento offre, con toni inequivocabilmente propagandistici, l'immagine di uno Xinjiang armonico, dove regnano uguaglianza e armonia tra i gruppi etnici e religiosi: le politiche occupazionali avrebbero favorito la creazione di nuovi posti di lavoro e i residenti locali sarebbero impiegati in condizioni assolutamente in linea con i diritti umani e dei lavoratori. Il *White Paper* risponde in maniera puntuale a quelle che vengono bollate come "diffamazioni dei media occidentali", servendosi di dati precisi. Stando a quanto riportato nel documento, tra il 2014 e il 2019, circa 1,3 milioni di lavoratori, di cui 415.400 provenienti dal sud dello Xinjiang, sono stati coinvolti in "corsi di formazione orientati all'occupazione" ed, inoltre, i progetti educativi, avrebbero aumentato e migliorato la scolarizzazione nella regione. Le pratiche occupazionali si sono concentrate nelle aree più povere dello Xinjiang meridionale, a maggioranza uigura, dove si sono emancipate dal lavoro agricolo ben 1,68 milioni di persone. La crescita occupazionale è avvenuta soprattutto nel settore terziario

[151] Human Rights Watch, 2018. *"Eradicating Ideological Viruses: China's Campaign of Repression Against Xinjiang'sMuslims"*, disponibile in https://www.hrw.org/report/2018/09/09/eradicating-ideological-viruses/chinas-campaign-repression-against-xiniangs#290612; consultato il 31\10\2020.

[152] New York Times, 2019. "*'Absolutely No Mercy': Leaked Files Expose How China Organized Mass Detentions of Muslims"*, disponibile in https://www.nytimes.com/interactive/2019/11/16/world/asia/china-xinjiang-documents.html; consultato il 28\10\2020.

[153]Ansa*, "*Cina: libro bianco, lavoro e diritti in Xinjiang (5)", Responsabilità editoriale Xinhua, 2020. disponibile in https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/notiziario_xinhua/2020/09/17/cina-libro-bianco-lavoro-e-diritti-in-xinjiang-5_fed98536-51cd-4128-9c9c-6344c483bee8.html, consultato il 25\10\2020.

[154] M. Li, "Preventative Measures: Increasing Government Restrictions On The People Of Xinjiang". Harvard International Review,39, (2018), 1, pp. 6-7.

(+10,9 per cento).[155] Nonostante le pochissime informazioni a disposizione, un dato rilevante che emerge è sicuramente la delocalizzazione, su base non volontaria, dei lavoratori dallo Xinjiang in altre province cinesi, impiegati principalmente nelle fabbriche tessili anche di marchi internazionali. L'Australian Strategic Policy Institute in un report dal titolo "*Uighurs for sale*[156]*"* ha identificato almeno 27 fabbriche in Cina dove vengono trasferiti i detenuti originariamente rinchiusi nei campi di rieducazione dello Xinjiang. L' ASPI ha citato circa 83 marchi internazionali come Volkswagen, Apple, Samsung, Nike e BMW, le quali impiegherebbero nelle loro fabbriche minoranze etniche provenienti dai campi di rieducazione: una sorta di estensione dei *vocational camps*. Il Ministero degli Esteri cinese ha respinto le accuse e commentato il report come inattendibile e senza prove, riconoscendo di trasferire della forza lavoro in surplus dallo Xinjiang ad altre regioni per ridurre la povertà, in base alla volontaria dei lavoratori. Tuttavia, dal report emerge che nelle fabbriche in cui vengono dislocati, gli uiguri vivono in dormitori separati, seguono una formazione ideologica, studiano il mandarino e sono soggetti a sorveglianza costante e al divieto di partecipare a celebrazioni religiose. Questo rapporto evidenzia che, con il trasferimento delle minoranze in altre parti del continente e con il conseguente impiego della manodopera in fabbriche internazionali, la campagna di reingegnerizzazione sociale perseguita da Pechino sia entrata ormai in una nuova fase, coinvolgendo le catene di approvvigionamento a livello globale.

2. Il genocidio degli uiguri e la *"Socialist Rule of Law with Chinese characteristics"*

"Il lavoro crea i mezzi per l'esistenza ed è una attività umana essenziale. Il lavoro rende la vita migliore e consente lo sviluppo umano e il progresso della civiltà"[157].

Si apre così, con una frase che evoca il terribile "Arbeit Macht Frei" dei campi di concentramento nazisti, il libro bianco pubblicato dall'Ufficio stampa del Consiglio di Stato cinese sul livello di occupazione nella regione cinese dello Xinjiang. Nonostante le rassicurazioni avanzate da Pechino riguardo il rispetto dei diritti umani secondo le disposizioni previste dalla Costituzione della Repubblica Popolare Cinese, le giustificazioni e le evidenze fornite dal libro bianco non hanno raggiunto lo scopo di distogliere l'attenzione dalla preoccupante situazione nella regione del Nord-ovest del paese e assolvere la Repubblica Popolare Cinese in quello che viene considerato un vero e proprio genocidio culturale. Nella lingua cinese, la Cina viene indicata utilizzando il termine *Zhong guo* (中国), che significa letteralmente "*paese al centro"* e rende al tempo stesso l'idea di come la Repubblica Popolare Cinese veda se stessa come una potenza stabile ed omogenea che si pone geopoliticamente al centro del mondo, da cui irradia la sua potenza e la sua cultura. In quest'ottica è più facile comprendere come l'importanza di considerarsi come uno "Stato-nazione culturalmente omogeneo" composto unicamente dalla maggioranza etnica cinese degli Han, non consenta alla Cina di accogliere e tollerare le numerose minoranze etniche presenti sul proprio territorio: la differenza culturale è motivo di tensione e minaccia per la stabilità del paese e pertanto considerata un ostacolo da rimuovere.

---

[155] Global Times staff reporters, "China releases white paper to justify Xinjiang's employment and labor rights progress", Global Times, 2020/9/17.disponibile in https://www.globaltimes.cn/content/1201266.shtml, consultato il 25\10\2020.

[156]Australian Strategic Policy Institute (ASPI), 2020. "*Uyghurs for sale- 'Re-education', forced labour and surveillance beyond Xinjiang"*, disponibile in https://www.aspi.org.au/report/uyghurs-sale: ASPI, consultato il 24\10\2020.

[157] The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2020, "*Employment and Labor Rights in Xinjiang",* disponibile in http://english.scio.gov.cn/node_8019959.html?bsh_bid=5551112531, consultato il 24\10\2020.

In questa narrativa va a collocarsi la situazione della minoranza musulmana uigura, , soggetta al progetto di reintegrazione ed assimilazione a seguito del fallito tentativo di secessione nel 1945[158].

Al fine di raggiungere questo scopo, la rivoluzione culturale di Mao Zedong, attraverso la politica del Grande Balzo in Avanti, istituì nella regione i "*Corpi di Costruzione e Produzione dello Xinjiang (XPCC)"* i quali avevano il compito di utilizzare il potere militare per il conseguimento dello sviluppo economico e infrastrutturale della regione. Tuttavia, i metodi violenti ed aggressivi impiegati, avevano lo scopo aggiuntivo di sottomettere la minoranza uigura al fine di raggiungere la sua assimilazione con l'etnia Han.

L'attacco alle Torri Gemelle nel 2001 e la crescente paura verso gli attacchi terroristici di matrice islamista, hanno portato il Partito Comunista Cinese a creare una narrativa fittizia riguardo la potenziale minaccia delle minoranze musulmane presenti nel paese. La decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (UNSC) ad annoverare il Movimento islamico del Turkestan orientale (ETIM) nella lista dei gruppi terroristici riconosciuti a livello internazionale, ha contribuito all'incremento della brutale politica di assimilazione degli uiguri da parte delle autorità governative cinesi[159].

Nel corso del 19° Congresso del partito Comunista Cinese (PCC) si è assistito ad una maggior affermazione del potere capillare del Partito tramite l'inaugurazione della fase del 'Socialismo con caratteristiche cinese per una nuova era', basato sul principio di "guidare la nazione attraverso la legge" *(yifa zhiguo)*[160]. Se fino al 2017 lo statuto attribuiva la leadership del partito ad uno scopo meramente politico, ideologico ed amministrativo, la revisione della carta attribuisce un valore maggiore alla figura del PCC, al quale si consente ora di esercitare una leadership forte in tutte le aree tematiche in ogni singola parte del paese. Nonostante l'idea alla base di questa trasformazione costituzionale sia quella di consentire al partito di governare la Cina attraverso un sistema legale trasparente, la *rule of law* cinese arriva ad escludere dal proprio raggio d'azione il controllo politico, differenziandosi sostanzialmente da quella della tradizione liberale: la "*rule of law"* è seconda alla "*rule of party"*[161]. Questo consente di mantenere un sistema legale duale attraverso il quale la maggioranza della popolazione cinese generalmente gode della protezione di un sistema istituzionale legale sempre più sofisticato, mentre coloro considerati pericolosi agli occhi del partito vengono gestiti con metodi non convenzionali che oltrepassano il campo d'azione legale: questo comporta la possibilità, per il PCC, di decidere arbitrariamente quale particolare gruppo etnico, minoranza sociale o individuo possa costituire una minaccia sulla base di mere considerazioni politiche che esulino dalla reale tutela della sicurezza nazionale[162]. Ciò che

[158]C. Finnegan, The Uyghur Minority in China: A Case Study of Cultural Genocide, Minority Rights and the Insufficiency of the International Legal Framework in Preventing State-Imposed Extinction, "Laws", 9, (2020),1 disponibile in doi: 10.3390/laws9010001, consultato il 20\10\2020.

[159] G. Sciorati, "Cina: la questione uigura nello Xinjiang", Istituto per gli studi di politica internazionale *(ISPI),* 2020, diponibile in https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/cina-la-questione-uigura-nello-xinjiang-23987, consultato il 24\10\2020

[160] F. Radicioni, "Socialist rule of law with Chinese characteristics", Global Committee for the rule of law Marco Pannella, 2017, disponibile in http://globalcommitteefortheruleoflaw.org/socialist-rule-law-chinese-characteristics/, consultato il 25\10\2020.

[161] *Ibid.*

[162]J.P. Horsley, "Party Leadership and rule of law in the Xi Jinping era. What does an ascendant Chinese communist party mean for china's legal development?", Global China, 2019, disponibile in https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190930_china_legal_development_horsley.pdf, consultato il 28\10\2020.

risulta particolarmente problematico è il modo in cui questo esercizio extra legislativo possa creare dei precedenti consuetudinari che con il tempo legittimino l'azione del partito rifiutando l'istituzione di qualsiasi organo di controllo che stabilisca la veridicità delle accuse nei confronti dei presunti nemici e tuteli questi ultimi dalle azioni derivanti dall'applicazione della normativa extra legislativa. L'adozione della *Legge sulla sicurezza Nazionale*[163] è stata accompagnata nel 2015 dalla *Counter-Terrorism Law* la quale dona la propria definizione di attività terroristica[164], garantendo al contempo enormi poteri discrezionali al governo cinese nella gestione della minaccia, che riducono inevitabilmente il rispetto dei diritti fondamentali. Nonostante questa legislazione riconosca al PCC l'urgenza di agire per ridurre la minaccia terrorista nel paese, non pone una base legale che giustifichi le azioni sistematiche compiute tuttora nel territorio dello Xinjiang: la deportazione e la seguente detenzione degli Uiguri nei "centri vocazionali di rieducazione" contrasta con le restrizione alle libertà personali previste dall'art. 37 della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese[165]. Dunque, la legge sulla sicurezza nazionale e la legge per contrastare il terrorismo consentono al governo cinese di perpetrare il genocidio culturale nei confronti della popolazione uigura utilizzando come espediente legale la lotta al terrorismo. Le ragioni che portano le autorità cinesi, a contrastare la minaccia e a giustificare queste detenzioni sono molteplici ed includono lo studio della lingua araba, le lunghe barbe, la rinuncia al fumo o all'alcol e l'usanza di pregare fuori dalla moschea[166], in quanto associate ad una mentalità islamica estremista. La rieducazione applicata nei centri di detenzione comprende lo sradicamento delle pratiche ritenute dannose e associabili all'estremismo religioso (come l'utilizzo del velo per le donne e lo stile di vita secolare), un'enfasi particolare è posta sull'insegnamento della lingua cinese (*Hanyu - 汉语*) in sostituzione alla lingua uigura, di origine turca, e sulla denuncia dei propri valori religiosi e culturali distintivi, come condizione ultima per essere rilasciati e riammessi all'interno della società. L'azione governativa risulta essere sistematica e mirata in particolare a tre fasce della società: gli adulti, i bambini e gli accademici. I bambini, i cui genitori sono detenuti nei centri di rieducazione, vengono presi in cura direttamente dalle autorità governative cinesi i quali sottopongono lo stesso indottrinamento riservato alle fasce più adulte. Tuttavia l'efficacia del trattamento sui bambini è maggiore a causa della giovane età che consente di sradicare le conoscenze minime della cultura uigura per sostituirle con gli usi e i costumi appartenenti allo stile di vita Han. Questo permette al PCC di ampliare la forbice della 'separazione intergenerazionale' ed interrompere il tramandamento culturale sradicando dai più piccoli qualsiasi valore appartenente alla loro comunità minoritaria[167]. Infine, gli accademici e gli intellettuali uiguri sono l'obiettivo prioritario delle autorità cinesi, in quanto tesorieri e tramandatori della cultura uigura: il completamento del genocidio culturale passa infatti irrimediabilmente attraverso il controllo dell'istruzione. I professori accademici vengono

---

163 Ministero della Difesa Nazionale, 2017, "*National Security Law of the People's Republic of China*" redatto da Huang Panyue, disponibile in http://eng.mod.gov.cn/publications/2017-03/03/content_4774229.htm, consultato il 31\10\2020.

164 Z. Zhou, "China's Comprehensive Counter-Terrorism Law - A closer look at the contents of China's first comprehensive anti-terrorism law", The Diplomat, 2016, disponibile in https://thediplomat.com/2016/01/chinas-comprehensive-counter-terrorism-law/, consultato il 31\10\2020.

165 D. Clarke, "No, New Xinjiang Legislation Does not Legalize Detention Centers," Lawfare, 2018, disponibile in https://www.lawfareblog.com/no-new-xinjiang-legislation-does-not-legalize-detention-centers, consultato il 31\10\2020.

166 A riguardo, l'ASPI ha rilevato che negli ultimi anni, 16.000 moschee sono state distrutte nella regione dello Xinjiang, Nathan Ruser, fonte: Australian Strategic Policy Institute (ASPI),2020, *"Exploring Xinjiang's detention system"*, disponibile in https://xjdp.aspi.org.au/explainers/exploring-xinjiangs-detention-facilities/, consultato il 28\10\2020.

167 C. Finnegan, The Uyghur Minority in China.

posti sotto controllo al fine di non deviare dai programmi di formazione imposti dal governo centrale con conseguenti condanne per coloro che osano a diffondere valori culturali considerati "non salutari" ed appartenenti "all'estremismo Islamico"[168].

Questo avviene non solo attraverso la repressione da parte delle autorità governative ma anche attraverso la strategia della "guerra del popolo", che riconosce cruciale il supporto civile nella lotta contro il terrorismo[169]. Questo crea allarmismo tra le etnie minoritarie il cui stile di vita viene stigmatizzato e minacciato non solo dalle autorità governative ma anche dalla coesistente popolazione civile[170].

In sintesi, nonostante la Cina voglia convincere la comunità internazionale della grave minaccia terroristica presente sul suo territorio, un'analisi attenta delle disposizioni legislative ed ideologiche del Partito Comunista Cinese rivela come la Cina abbia messo in piedi una battaglia ideologica per tentare di eradicare la cultura uigura.

Attraverso il libro bianco, il governo di Pechino intende consolidare l'idea che il binomio indissolubile tra lavoro e benessere sia la strada giusta da percorrere affinchè lo Xinjiang si apra alla modernità. Tutti i numeri che indicano i successi in Xinjiang non sono però verificabili, anche perché Pechino non ha finora dato il permesso a osservatori indipendenti di circolare per la regione. La recente richiesta dell'Unione Europea alla Cina di lasciare libero l'o accesso allo Xinjiang ai cinquanta massimi esperti di diritti umani è caduta nel vuoto.

3. Sicurezza e crescita economica: un binomio vincente?

A causa della censura delle informazioni è sicuramente difficile stimare l'impatto di tre anni di restrizioni sull'economia della regione: i pochi visitatori esterni sono monitorati, le narrazioni del governo cinese tendono a restituire un'immagine decisamente edulcorata dello Xinjiang e di quanto accade dentro i suoi confini. Dal 1949, sicurezza e crescita economica risultano essere le priorità fondamentali per la Cina, migliorando gli standard di vita e la qualità degli alloggi, della scuola e dell'assistenza sanitaria. Pechino mira a conquistare i cuori e le menti del 59% dei 25 milioni di persone della regione, che non sono cinesi appartenenti all'etnia maggioritaria Han, e integrarli nell'economia e nella società della nazione. Nel 2019, il PIL della regione ha raggiunto 1,36 trilioni di yuan in più rispetto al 2018. Negli ultimi tre anni, il governo regionale ha implementato misure di sicurezza senza precedenti, includendo posti di blocco della polizia, telecamere di sorveglianza stradale, riconoscimento facciale e controlli di identità nei parchi e nei centri commerciali. Nel 2017, il budget per la sicurezza pubblica della regione era di 57,95 miliardi di yuan, 10 volte di più rispetto al 2009[171]. Nonostante i progressi, sembra che queste misure drastiche messe in atto per garantire la sicurezza nella regione, stiano danneggiando l'economia. Il Financial Times, riprendendo le stime locali, ha riferito che la popolazione di Korla, la seconda città più grande della regione con 550.000 abitanti prima del *security crackdown*, si è ridotta di un mezzo a causa delle politiche di internamento[172]. Nel tentativo di rendere la città più sicura, le autorità hanno limitato il

[168] *Ibid.*
[169] S.Tiezzi, "China's 'People's War' Against Terrorism," The Diplomat, 2014, disponibile in https://thediplomat.com/2014/08/chinas-peoples-war-against-terrorism/, consultato il 25\10\2020.
[170] *Ibid.*
[171] M. O' Neil, "A growing economy is key to China's control of Xinjiang", The Article, 2020, disponibile in https://www.thearticle.com/a-growing-economy-is-key-to-chinas-control-of-xinjiang, consultato il 25\10\2020.
[172] Y. Yang, "Xinjiang security crackdown sparks Han Chinese exodus", Financial Times, 2019, disponibile in https://www.ft.com/content/fa6bd0b0-1d87-11ea-9186-7348c2f183af, consultato il 20\10\2020.

commercio e hanno arrestato migliaia di musulmani, trasformando le aree in città fantasma, con centri disabitati e negozi chiusi.

Tuttavia, lo Xinjiang è fondamentale per il futuro economico della Cina poiché detiene oltre il 20% delle riserve energetiche totali come gas naturale, carbone, petrolio ed altre risorse fossili: possiede più di 130 tipi di depositi minerali, con quelli di mica e berillio tra i più ricchi in tutta la Cina. Attraverso la regione corrono le ferrovie che collegano la Cina orientale con l'Asia centrale e le città d'Europa - uno dei collegamenti più importanti nel progetto One Belt, One Road (OBOR) del presidente Xi Jinping[173]. La Belt and Road Initiative (BRI), come è stata rinominata l'OBOR, è un ampio piano che mira a rafforzare il commercio e a creare una zona economica aperta in Eurasia e Medio Oriente, facendo eco all'interconnessione della storica Via della Seta. Tra tutte le rotte chiave della BRI, lo Xinjiang confina con sette paesi, e questo lo rende contemporaneamente un perfetto *hub* commerciale ed un territorio critico per il successo della nuova Via della Seta. Considerando che Pechino ha già speso ingenti capitali per avviare la BRI, il governo cinese ha forti motivazioni legate ai ritorni sugli investimenti. Bloomberg ha osservato che "le preoccupazioni degli investitori circa la situazione nello Xinjiang potrebbero raffreddare gli investimenti", sia da parte delle società straniere che delle banche cinesi avverse al rischio. Rebecca Warren di Real Clear Defense postula che i progetti della Belt and Road Initiative nello Xinjiang mirano effettivamente ad aumentare i mezzi di sussistenza della popolazione locale, con l'obiettivo di dissuadere l'estremismo e la violenza separatista[174]. Gli uiguri dello Xinjiang, secondo l'opinione cinese, stanno danneggiando il progetto e le loro azioni devono essere corrette attraverso il miglioramento delle condizioni di vita. Il governo di Pechino sta tentando di veicolare tutte le entrate generate dalle imprese dello Xinjiang a rimanere nella regione, per essere reinvestite nello sviluppo locale. Tuttavia, il paradosso sta nel fatto che non tutti gli uiguri, teoricamente i destinatari delle manovre economiche, riescono a beneficiarne, e soprattutto, non tutti allo stesso modo[175]. C'è il rischio che gli sforzi per ridurre la povertà nello Xinjiang aumentino solo la disuguaglianza e il malcontento nella popolazione, con effetto controproducente per il governo di Pechino.

4. La reazione della comunità internazionale

Dal punto di vista internazionale, la questione dell'internamento di massa degli uiguri, ha assunto una rilevanza maggiore solamente negli ultimi anni. Il tentativo di organizzare visite riservate a diplomatici e media nei centri di rieducazione dello Xinjiang non si è mai tramutato in realtà e la Cina continua a negare il genocidio culturale della minoranza uigura impedendo l'azione di monitoraggio nella regione da parte del Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite. "Quello che queste persone chiamano lavoro forzato, semplicemente non esiste. Speriamo che la comunità internazionale riesca a distinguere il giusto dallo sbagliato, rispettare i fatti e non lasciarsi influenzare dalle menzogne" ha dichiarato a

[173] GT staff reporters, "China releases white paper to justify Xinjiang's employment and labor rights progress", Global Times, 2020, disponibile in https://www.globaltimes.cn/content/1201266.shtml, consultato il 19\10\2020.
[174] R. Warren, "Xinjiang and the Belt and Road Initiative", Real Clear Defense, 2019, disponibile in https://www.realcleardefense.com/articles/2019/06/17/xinjiang_and_the_belt_and_road_initiative_114507.html, consultato il 18\10\2020.
[175] *Ibid.*

Reuters[176] recentemente il ministro degli esteri, Wang Yi, portando avanti la politica cinese di fedeltà al principio di sovranità e di non ingerenza negli affari interni.

Queste affermazioni riaccendono il dibattito sulla rilevanza della comunità internazionale a fronte della sovranità dei singoli stati, mostrando al tempo stesso la difficoltà delle Nazioni Unite a trattare la questione del genocidio nonostante gli appelli al "mai più" dopo l'olocausto della Seconda Guerra Mondiale.

La definizione di genocidio fu coniata per la prima volta dall'avvocato polacco Lemkin nel 1943 ed inclusa successivamente nella Convenzione per la Prevenzione e Repressione del crimine di Genocidio del 1948[177] per esprimere una serie di atti commessi[178] con l'intenzione di distruggere in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso come tale. Tuttavia, il testo non tiene conto della distruzione strutturata e sistematica del patrimonio culturale di una determinata collettività escludendo dalla tutela della convenzione il cosiddetto genocidio culturale.

Sebbene Lemkin prefigurasse una definizione che includesse anche l'annientamento della cultura di un gruppo attraverso la "proibizione dell'uso della lingua locale, il divieto di attività culturali, letterarie ed artistiche e la distruzione di istituzioni culturali"[179], l'assenza di una violenza fisica verso il gruppo, tale da scuotere la coscienza umana, fece desistere gli Stati dall' includere la fattispecie del genocidio culturale sia all'interno della convenzione contro il Genocidio del 1948[180] che nella giurisdizione della Corte Penale Internazionale.

L'accostamento alla protezione delle minoranze ha permesso di catalogare il genocidio culturale come fattispecie relativa alla giurisprudenza internazionale della protezione dei diritti umani. Nessuno strumento relativo alla protezione dei diritti umani ha permesso di rendere legale la condanna del genocidio culturale con la stessa severità di qualsiasi altro atto di genocidio presente nella convenzione del 1948, rendendo il concetto marginale ed impedendo una reazione efficace, preventiva od interventistica delle Nazioni Unite.

Relativamente al caso in questione, anche nell'ipotesi in cui la volontà della comunità internazionale porti ad un emendamento della definizione di genocidio nel breve termine, al fine di includere quella di genocidio culturale, risulta essere improbabile che la Cina possa essere perseguita dalla Corte Penale Internazionale relativamente alla questione uigura, in quanto quest'ultima non risulta aver mai ratificato lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale. Ciò implica che solo il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sarebbe in grado di attivare un'azione penale nei confronti della Repubblica Popolare Cinese; ma, tenendo in considerazione il fatto che la Cina è Stato membro permanente con potere di veto del Consiglio, anche questa proiezione si rivela del tutto irrealizzabile. Inoltre, neanche la

176 C. Cadell, "Exclusive: China sharply expands mass labor program in Tibet," Reuters, 2020, dispoibile in https://www.reuters.com/article/us-china-rights-tibet-exclusive/exclusive-china-sharply-expands-mass-labor-program-in-tibet-idUSKCN26D0GT, consultato il 2\11\2020.

177 "Convenzione del 9 dicembre 1948 per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio", New York, 9 dicembre, 1948, disponibile in https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19994549/201406110000/0.311.11.pdf, consultato il 2\11\2020.

178 C. Finnegan, The Uyghur Minority in China.

179 *Ibid.*

180 «La ratifica dello Statuto di Roma è condizione necessaria al fine di accettare la giurisdizione della Corte rispetto ai crimini previsti dal testo. Tuttavia, secondo l'art. 12 par.2, è necessario che uno Stato non parte dello Statuto accetti la giurisdizione della Corte al fine di essere giudicato dalla stessa,» *cit:* International Criminal Court (ICC), 1998, *"Rome Statue of the International Criminal Court"*, disponibile in https://www.icc-cpi.int/resource-library/documents/rs-eng.pdf, consultato il 2\11\2020.

violazione dell'articolo 27 della Convenzione Internazionale dei Diritti Civili e Politici[181] costituirebbe una variante per poter invocare il non rispetto del trattato in quanto la Cina, seppur firmataria della carta, non ha mai ratificato lo strumento rendendolo inoppugnabile per la protezione della minoranza uigura.

Come sottolinea Ciara Finnegan, ricercatrice al Dipartimento di Legge della Maynooth University, nel suo studio "*The Uyghur Minority in China"*[182] la situazione non sembra essere risolvibile e la possibilità che rimanga invariata fino all'estinzione della cultura uigura si fa sempre più reale in quanto non perseguibile in virtù del principio *nullum crimen sine lege*[183].

Ad oggi, un forte segnale in direzione di una soluzione effettiva proviene dagli Stati Uniti d'America che, dopo quasi un anno dall'approvazione al Senato, lo scorso 17 giugno hanno reso legge l' *Uighur Human Rights Policy Act Bill*[184]*,* consentendo al paese di imporre sanzioni ad individui ed entità straniere responsabili degli abusi dei diritti umani nei confronti della minoranza, basando la condanna sulla violazione di convenzioni e trattati internazionali ratificati e/o firmati dalla Repubblica Popolare Cinese[185].

A far sentire la sua voce anche l'Unione Europea che oltre a sollevare la questione dei diritti umani nello Xinjiang per voce dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri nel 2018, ha insignito del Premio Sacharov per la libertà di pensiero l'ex docente uiguro di economia internazionale, Ilham Tohti, in carcere dal 2014 con l'accusa di istigazione al separatismo. Di tutt'altro avviso paesi come la Turchia, il Kazakistan ed il Kirghizistan che, nonostante l'interesse nazionale per la situazione nello Xinjiang, non hanno ancora preso una posizione netta nei confronti della Cina.

5. Conclusioni

Lo Xinjiang rimane una spina nel fianco per il governo cinese. Sebbene iniziative come la Belt and Road mirino ad un maggiore sviluppo economico della regione, con conseguente miglioramento degli standard di vita e quindi riduzione dei disordini nella provincia, finora ci sono poche prove che tali strategie, insieme alle manovre di internamento, funzionino. Allo stesso tempo, la crescente repressione della minoranza uigura ha reso la Cina oggetto di condanna internazionale. Attraverso le manovre attuate nella regione, la Cina rischia di compromettersi agli occhi del mondo. Il caso della popolazione uigura dimostra che il dibattito sui limiti alla sovranità statale rimane ancora oggi uno dei più antichi motivi di contenzioso delle relazioni internazionali. A tal proposito è necessario che la comunità internazionale si mobiliti affinché il sistema legale si perfezioni ed arricchisca le proprie definizioni per tutelare casi particolari di discriminazione, violenza e genocidio.

---

[181] «In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language,» ART 27 *cit*: United Nations General Assembly (UNGA), 1966, *International Covenant on Civil and Political Rights*, disponibile in https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx, consultato il 2\11\2020.

[182] C. Finnegan, The Uyghur Minority in China.

[183] Il principio "nessun reato senza una pena, nessuna pena senza una legge," è parte fondamentale della dottrina del diritto penale così come del diritto penale internazionale.

[184]116th Congress Public Law 116-145 (2019-2020),2020, *"Uyghur Human Rights Policy Act of 2020",* disponibile in https://www.congress.gov/116/plaws/publ145/PLAW-116publ145.pdf., consultato il 1\11\2020.

[185] Le convenzioni citate all'articolo 3 del testo riguardano la Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; la Convenzione Internazionali sui Diritti Civili e Politici e la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, e *lo Uyghur Human Rights Policy Act of 2020.*

L'espansione cinese in Africa: cooperazione militare e nuovi accordi strategici

Angela CENTURIONE*

Abstract: Over the last two decades, China has emerged as an important economic and political interlocutor of the African continent. The relationship between the two actors, rooted in China's support for anti-colonial movements, has witnessed a sharp rise at the beginning of the new millennium. In 2000, the Forum for China – Africa Cooperation (FOCAC) inaugurated a new and more intense collaboration, with China's financial and commercial engagement in the continent growing exponentially. Over the years, the economic interdependence between China and Africa has contributed to reconsider China's definition of national security interests. If China's investments and commercial ties in the region are often talked about, its engagement in security and military issues represents a recent development whose prominence is growing by the day. China and Africa military cooperation is the result of the commercial interdependence between the two actors and of Beijing's willingness to be a global power. China's security engagement in the continent varies from UN peacekeeping operations to long-term arrangements with strategically important countries, and perfectly illustrates that Beijing is not only oriented towards economic and developments goals, but also towards security and military ambitions. It follows that China's commitment in the region is having the effect of amplifying its voice on the global stage, rendering the country a true global power.
Key words: China, Africa, Djibouti, military cooperation, soft power

Sommario: *1. Introduzione – 2. La cooperazione militare sino-africana – 3. Il caso della base militare cinese di Gibuti – 4. Le implicazioni della cooperazione sino-africana per gli Stati Uniti e l'Europa – 5. Prospettive future*

1. Introduzione

Sin dal 1955, la Repubblica Popolare Cinese (PRC) si afferma come un interlocutore importante del continente africano. La conferenza di Bandung, in Indonesia, costituisce per la Cina un forum dove poter appoggiare ufficialmente i movimenti di liberazione africani condannando il colonialismo e l'imperialismo occidentali[186]. La posizione di Pechino, che vede il paese proporsi come un'alternativa al modello sovietico per i paesi del blocco socialista, apre nuove possibilità di diplomazia e cooperazione con l'Africa. Nello specifico, la policy ufficiale della non ingerenza cinese (*huxiang bu ganshe neizheng*) viene preferita alla

*Angela Centurione, laureata in scienze politiche e delle relazioni internazionali all'Università Cattolica del Sacro Cuore, specializzata in Global Crime, Justice and Security alla University of Edinburgh. Difesa e sicurezza internazionale sono tra le sue principali aree di ricerca.

[186] La conferenza fornisce alla Cina l'opportunità di supportare in primis i movimenti indipendentisti di Marocco, Tunisia e Algeria, ma anche di Etiopia, Liberia, Sud Africa e Egitto, in J. Eisenman, D. H. Shinn, China and Africa: A Century of Engagement, University of Pennsylvania Press, 2012, pp. 32-33., in http://ebookcentral.proquest.com/lib/ed/detail.action?docID=3441799.

narrativa paternalistica della *Western assistance*. La natura ibrida dello stato cinese, a metà tra potenza economica mondiale e paese in via di sviluppo, rende Pechino un attore credibile agli occhi dei paesi africani. Gradualmente, la Cina diventa una presenza importante in molti stati della regione, fino ad imporsi come il principale partner economico e investitore estero del continente. Il Forum sulla Cooperazione Cina-Africa (FOCAC) tenutosi a Pechino nel 2001 e organizzato con l'intento di istituzionalizzare le relazioni sino-africane, costituisce la base su cui si fondano gli sviluppo futuri del dialogo tra i Cina e Africa. Il FOCAC, dalla cadenza triennale, assume negli anni una rilevanza sempre maggiore nello scenario internazionale[187]. Gli investimenti cinesi nel continente passano da 8 miliardi di dollari nel 2008 a 46 miliardi nel 2018, mentre il commercio sino-africano arriva a raggiungere i 185 miliardi di dollari[188].

L'esponenziale aumento degli investimenti economici in Africa, che si traduce in un alto numero di impiegati e lavoratori cinesi nel continente, porta negli anni il governo di Pechino a investire anche nel campo della sicurezza. Molti stati africani sono infatti teatro di attacchi da parte di gruppi terroristici, di frequenti conflitti locali e di azioni di pirateria. L'insicurezza e l'instabilità di questi paesi ha visto numerose volte nazionali cinesi essere oggetto di attacchi e violenze[189]. La necessità del governo cinese di mantenere la propria legittimità, e quindi di proteggere i suoi cittadini, e la volontà di presentarsi al mondo come una grande potenza, fungono da catalizzatori per l'investimento nel campo della sicurezza e della difesa del continente africano. A questo proposito, il *China-Africa Action Plan (2019-2021)* pone le basi per un'espansione cinese nel campo delle attività di sicurezza africane. Il piano prevede tre diversi meccanismi: il *China Africa Defense Forum*, il *China Africa Law Enforcement and Security Forum*, and il *China Africa Peace and Security Forum*. Lo scopo è quello di regolare e rafforzare le attività cinesi nella lotta contro minacce quali terrorismo e pirateria, ma anche di supportare missioni di pace di organi quali l'ONU e l'Unione Africana[190].

2. La cooperazione militare sino-africana

Ad oggi, l'impegno cinese negli affari di sicurezza e di difesa del continente africano segue due diverse strategie. Da una parte, la potenza cinese contribuisce ai programmi di *peace-keeping* e *peace-building* delle Nazioni Unite, soprattutto nella zona del Corno d'Africa. Dall'altra parte, la Cina stringe rapporti bilaterali attraverso la costruzione di infrastrutture militari, esercitazioni congiunte tra forze armate locali e l'Esercito di Liberazione popolare

187 'The seventh FOCAC hosted in Beijing in 2018, was attended by more Africa heads of state and government than attended the UN general assembly that year' in P. Carter III, R. Gilpin, P. Nantulya, *"China in Africa: Opportunities, Challenges, and Options,"* p. 114 in S. D. McDonald and M. C. Burgoyne, *China's Global Influence: Perspectives and Recommendations*, Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Strategic Studies, October 2019 in https://apcss.org/wp-content/uploads/2019/09/7-China_in_Africa-Carter-Gilpin-Paul_Nantulya1.pdf

188 Gli investimenti sono incentrati soprattutto nel settore del commercio, dell'agricoltura, dell'energia, e dell'estrazione di materie prime, e comportano imponenti costruzioni di strade, dighe, ferrovie, aeroporti e centrali elettriche, in China Africa Research Initiative, *Data: China-Africa Trade,* Johns Hopkins University, 2020, in http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade

189 Un fenomeno in crescita è quello della "crisi degli ostaggi" (*renzhi weiji*) che ha iniziato ad interessare un numero sempre maggiore di lavoratori cinesi, divenuti bersaglio di entità criminali come milizie, gruppi terroristici, bande criminali o gruppi antigovernativi. B. Onnis, *Politica estera cinese, oltre la non interferenza,* Treccani, 9 ottobre 2018, in https://www.treccani.it/magazine/atlante/geopolitica/Politica_estera_cinese_oltre_la_non_interferenza.html

190 "China and Africa attach great importance to the protection of the safety of nationals and institutions from each respective country and will enhance cooperation with China in this regard" in *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2019-2021)*, http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/t1594297.htm

cinese (PLA) e addestramento militare[191]. Nel primo caso, il crescente coinvolgimento cinese nelle operazioni di pace delle Nazioni Unite funge da vetrina diplomatica e da strumento di politica estera. Gli schieramenti militari cinesi sono infatti concentrati in quei paesi africani in cui Pechino ha forti interessi economici. Attualmente ci sono più di 2.000 peacekeepers cinesi in ben cinque missioni di pace dell'ONU. Dal 1989, è stato calcolato che circa 40.000 caschi blu cinesi hanno servito in missioni di pace in Africa. La Cina si è fatta portavoce di attività di mediazione con il Sudan del Sud, la Repubblica Democratica del Congo, il Sudan e lo Zimbabwe. Queste operazioni di negoziazione hanno lo scopo di far rimanere al potere leader autoritari con cui Pechino gode di buoni rapporti e attraverso cui potersi assicurare la continuazione di investimenti e scambi commerciali. Inoltre, le missioni umanitarie e di pace vengono portate avanti in certi paesi non perché ricchi di materie prime, ma perché possono rilevarsi un tassello importante nell'agenda politica cinese. Ad esempio, nel 2011 parte del budget militare cinese viene investito in Somalia, paese politicamente importante per la questione della lotta al terrorismo e per la sua posizione strategica nel commercio lungo l'asse tra l'Oceano Indiano e il Mar Mediterraneo.

Nel secondo caso, il consolidamento della cooperazione militare sino-africana si è esplicitata attraverso accordi con singoli stati e forme di cooperazione con truppe locali. Infatti, se gli accordi con l'Unione Africana e altri enti regionali hanno visto un significativo incremento negli ultimi anni, il governo di Pechino preferisce stipulare accordi bilaterali, andando a concentrarsi sui singoli paesi e sulle loro peculiarità. La scelta cinese di investire in alcuni paesi africani rispetto ad altri rispecchia una strategia accorta, che tiene in considerazione lo specifico tessuto politico, sociale ed economico di ciascun territorio.

La vendita di armi costituisce uno dei canali privilegiati per intessere accordi e stringere alleanze. Secondo lo Stockholm International Peace Research Institute, la Cina è il principale fornitore di armi dell'Africa Sub-sahariana e il secondo fornitore di tutto il continente. Le armi vendute variano da quelle leggere a carrarmati, missili e cacciabombardieri, e tra i paesi destinatari ci sono Namibia, Camerun, Tanzania, Niger, Rwanda, Zimbabwe e Ghana. A differenza dei suoi competitors occidentali, la Cina vende tali armi senza applicare condizioni o limitazioni, e ha iniziato a vendere anche tecnologie importanti in settori come quello dei droni, della sicurezza informatica, della navigazione satellitare e dell'energia nucleare. A questo si aggiunge la costruzione di infrastrutture come caserme e basi militari, ufficializzata attraverso accordi tra lo *State Administration for Science, Technology, and Industry for National Defense (SASTIND)*[192] e ben 45 stati africani tra cui Kenya e Uganda. Tuttavia, sono le operazioni di esercitazioni e addestramenti militari congiunti a costituire il metodo più funzionale per costruire relazioni a lungo termine. Caso esemplare è quello del Ruanda, in cui, in occasione delle celebrazioni per il 25esimo Anniversario della Liberazione del paese, l'esercito ruandese ha fatto saluti militari in cinese.

3. Il caso della base militare cinese di Gibuti

È con le operazioni a Gibuti, e in particolare con la costruzione della base nel 2017, che si accendono i riflettori internazionali su Pechino e sul suo ruolo di potenza militare globale. La base di Gibuti vanta un contingente di 400 uomini incaricati di proteggere gli interessi economici della Cina e i suoi cittadini residenti nella regione. È gestita in maggioranza dalla *China Merchants Holdings* e può ospitare fino a 10.000 persone, e risponde anche alla necessità

[191] G. Grieger, *China's growing role as a security actor in Africa,* European Parliamentary Research Service (EPRS), 2019, p. 1.

[192] "SASTIND is the premier civilian regulatory authority in China and reports directly to the Ministry of Industry and Information Technology (MIIT). [1] Their primary responsibilities include drafting guidelines, policies, laws and regulations related to science, technology and industry for national defense", in https://www.nti.org/learn/facilities/781/

di fornire supporto alle missioni di mantenimento della pace dell'ONU. La base potrebbe fungere da trampolino di lancio per le operazioni future del governo cinese, chiaramente determinato ad espandersi ancora di più nel continente, dato che rappresenta uno snodo tra il Mar Rosso, Mar Mediterraneo e l'Oceano Indiano.
La posizione strategica di Gibuti gioca infatti un ruolo vitale nel collegamento con il Maghreb, l'Africa dell'Est e l'Africa australe, ma anche con il mondo arabo, e può rivelarsi un tassello fondamentale per la realizzazione della Belt & Road Initiative (BRI), conosciuto anche come il progetto della Nuova Via della Seta[193]. La BRI è un poderoso progetto strategico di collegamento tra Europa, Estremo Oriente e Africa Orientale che risponde al desiderio di Pechino di aumentare la sua influenza economica, tecnologica, commerciale, politica e anche culturale. Si capisce quindi come Gibuti, da cui transita il 40% del traffico marittimo mondiale, è di fondamentale importanza per il governo di Xi Jinping. Nel giro di pochi anni la città è stata completamente trasformata dagli investimenti cinesi, che hanno portato alla costruzione di centri commerciali, ristoranti, banche, alberghi, strade e molto ancora. La Cina ha rafforzato i suoi rapporti con il paese andando a finanziare progetti presenti nell'agenda del governo africano, come la costruzione del palazzo del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale. Si calcola che tra il 2012 e il 2018 gli investimenti di Pechino a Gibuti ammontassero a 14 miliardi di dollari. Ad oggi, l'aumento del numero dei cantieri attivi sembra non arrestarsi, e i piani della Cina di stabilirsi nel paese sono forti del fatto che Gibuti ha contratto debiti con Pechino per 1,4 miliardi di dollari, pari al 75% del suo Prodotto Interno Lordo. Il governo di Xi Jinping mira a rendere il paese una sorta di "Singapore del Mar Rosso", così da poter contare su appoggio stabile che gli possa conferire una posizione centrale nel commercio internazionale.
Tuttavia, sono sorte domande circa la strategia cinese di usare la base non solo per proteggere i suoi cittadini e per realizzare la Nuova via della Seta, ma anche per espandersi militarmente. Pechino è stata molto attenta a non utilizzare una terminologia bellica per riferirsi alla base, presentandola sempre come un punto di appoggio e non come un tentativo di allargare il raggio di azione del proprio potere militare[194]. Negli ultimi anni, però, la base è stata pesantemente fortificata con tre strati di difesa e uno spazio sotterraneo di 23.000 mq. Inoltre, recenti lavori fanno pensare che la costruzione possa fungere anche da base per aeromobili come elicotteri. Portavoce di questi dubbi circa i reali piani cinesi sono gli Stati Uniti, che hanno accusato la Cina di utilizzare la base per puntare i suoi laser contro gli aerei americani stanziati nelle vicinanze delle coste africane. Pechino ha negato le accuse, ma quello che è evidente è che Gibuti si sta rivelando di grande interesse per molti altri attori internazionali, intenzionati a sfruttarne le grandi potenzialità.

4. Le implicazioni della cooperazione sino-africana per gli Stati Uniti e l'Europa

Il boom demografico, il mercato in constante espansione, l'emergere di nuovi radicalismi, sono solo alcuni elementi che rendono l'Africa un attore fondamentale nello scacchiere internazionale. Se infatti l'interesse cinese verso la regione si spiega in parte per la ricchezza di risorse naturali e per il potenziale di sviluppo economico, gli investimenti cinesi sono mossi soprattutto dalla volontà di Pechino di espandere e rafforzare la sua influenza

193 "BRI is a transcontinental long-term policy and investment program which aims at infrastructure development and acceleration of the economic integration of countries along the route of the historic Silk Road. The Initiative was unveiled in 2013 by China`s president Xi Jinping and until 2016, was known as OBOR – One Belt One Road", in https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/

194 "The Djibouti base has nothing to do with an arms race or military expansion, and China has no intention of turning the logistics center into a military foothold" in S. Lifang, *Commentary: China's Djibouti base not for military expansion*, Xinhua, 13 luglio 2017, http://www.xinhuanet.com//english/2017-07/13/c_136441371.htm

all'interno dello scacchiere internazionale. Rafforzando i rapporti con l'Africa, Pechino si assicura una lealtà che può tradursi in concreto appoggio politico nelle assemblee internazionali, il quale risulta particolarmente vantaggioso quando si tratta di discutere di questioni significative per l'agenda strategica cinese [195]. Il continente rappresenta per Pechino un'opportunità di affermarsi come un influente attore globale in un momento in cui i tradizionali interlocutori dell'Africa, Stati Uniti e Unione Europea in primis, sembrano aver abdicato al ruolo di grandi potenze nell'area. Negli ultimi anni le ex potenze coloniali si sono fatte portatrici di operazioni contraddittorie nei confronti del continente, assumendo sia posizioni pacificatorie che aggressive. Governi di Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti, ma anche di altri paesi europei, stanno cominciando a perdere terreno prendendo parte a un gioco strategico in cui devono presentarsi come *super partes* anche quando questo confligge con i loro interessi. Da parte sua, l'Africa vede con favore la cooperazione con Pechino. In linea con la tradizionale linea della politica estera cinese, Pechino non pretende di interferire negli affari di politica interna o nelle questioni religiose o sociali dei suoi partner. A differenza delle potenze e delle organizzazioni occidentali, Pechino non chiede riforme politiche in cambio dei prestiti retribuiti. Una strategia particolarmente apprezzata dai regimi africani più autoritari. Il soft-power cinese, proveniente dagli investimenti economici e militari, pone una sfida alle potenze occidentali, sempre più in difficoltà e sempre più allarmate dall'espansione del governo di Xi Jinping. L'Africa è per Pechino anche un teatro geopolitico in cui poter misurarsi con le altre potenze globali occidentali, come testimoniano le crescenti ingerenze politiche e militari in aree che vedono una tradizionale egemonia francese o inglese. Ad esempio, la base cinese di Gibuti, che si trova a Ovest del porto di Doraleh, permette al paese di osservare le attività di paesi occidentali che hanno basi militari a Sud di Doraleh, tra cui Camp Lemonnier degli Stati Uniti, la Base aerienne 188 della Francia e una base di supporto della Marina italiana[196]. Ci si chiede quindi se il continente africano possa diventare un terreno di scontro tra Cina e Europa, ma soprattutto tra Cina e Stati Uniti. Il Vecchio Continente, grazie all'eredità coloniale e alla vicinanza geografica, è in una posizione avvantaggiata rispetto a quella degli Stati Uniti. L'Unione Europea ha cercato negli ultimi anni di intavolare dialoghi non più unicamente basati sul tema dello sviluppo e dell'economia, ma anche su quello più prettamente politico. Tra i singoli paesi, Francia e Gran Bretagna continuano ad emergere come interlocutori forti, consapevoli delle implicazioni economiche e geopolitiche dell'avanzata cinese nel territorio. Tuttavia, la mancanza di un piano strategico complessivo rende l'Europa e i suoi governi incapaci di misurarsi con le grandi ambizioni del dragone cinese, che pensa a lungo termine e che agisce di conseguenza.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, questi, con l'amministrazione Trump, hanno visto un iniziale disinteressamento verso la regione, esemplificato dai tagli finanziari alle operazioni di pace delle Nazioni Unite e dalla riduzione degli investimenti. Dagli ultimi due anni, tuttavia, gli Stati Uniti sembrano avere un rinnovato interesse per il continente, come dimostra un discorso dell'allora National Security Advisor, John Bolton, in cui si menziona una "nuova strategia per l'Africa". Il tentativo degli Stati Uniti di colmare il gap con la Cina viene giocato maggiormente sul piano economico, con l'elaborazione di strumenti di finanziamento alternativi volti a promuovere lo sviluppo del continente[197]. Questo piano d'azione, però,

---

[195] La Cina può contare sull'appoggio, grazie al voto in blocco, dei Paesi africani in sedi come l'ONU, in particolare nel Consiglio di Sicurezza.

[196] E. Casale, *Cina, dopo le aziende arrivano i militari,* Africarivista, 9 Settembre 2020, in https://www.africarivista.it/cina-dopo-le-aziende-arrivano-i-militari/172922/

[197] "The United States International Development Finance Corporation (DFC) will more than double the amount of money available for US investment in low- and middle-income countries than was previously available through the Overseas Private Investment Corporation (OPIC) and the Development Credit Authority (DCA). Many of the countries supported by this new agency will be in Africa" in K. Forde, *US ups investment in Africa to counter China's influence,* AlJazeera, 18 giugno 2018,

risulta inevitabilmente in ritardo rispetto alla leadership cinese, senza contare che la decisione sembra scaturire non da un genuino interesse nell'investire e collaborare con il continente, ma dalla volontà di competere con il governo di Xi Jinping. Il tono usato dalla Casa Bianca, in cui si parla di una Cina dalle velleità colonialiste e da trappola del debito, lascia intendere che gli Stati Uniti vogliano proporsi ai paesi africani come un'alternativa. In una dinamica che sembra quasi ricordare quella della Guerra Fredda, si sta assistendo ad una progressiva competizione dei due stati per aggiudicarsi il favore della regione.

5. Scenari futuri

Gli anni 2000 hanno visto un radicale cambiamento degli affari esteri cinesi. Se prima la Cina si faceva portavoce di una politica ufficiale di non ingerenza, in tempi recenti si è potuto assistere ad un coinvolgimento crescente del paese negli affari interni di altri stati attraverso forme di cooperazione bilaterali, regionali e internazionali. L'inarrestabile espansione cinese in campo commerciale, economico e politico si riflette nei rapporti con gli stati africani, che vedono investimenti da miliardi di dollari e costruzioni di infrastrutture imponenti. L'impegno del dragone cinese in Africa ha contribuito a rendere il governo di Pechino un interlocutore importante nelle questioni di sicurezza internazionale, posizione che il paese è determinato a mantenere ed espandere. Tuttavia, le nuove sfide economiche e di sicurezza internazionali portano a chiedersi come la Cina intenderà realizzare i suoi progetti nella regione. Innanzitutto, l'emergenza coronavirus ha brutalmente arrestato il seppure lento ma graduale sviluppo delle economie dei paesi africani, stretti tra i debiti da pagare e i bisogni della popolazione. Sebbene il continente non presenti un elevato numero di casi come l'Europa e l'America, la sua economia è a rischio recessione. Come dichiarato dal ministro delle Finanze del Ghana, il debito africano verso la potenza cinese è di 145 miliardi di dollari, di cui 8 richiesti quest'anno come pagamento. Secondo il ministro, le enormi difficoltà che il virus sta recando all'Africa richiedono un alleggerimento del debito[198]. Tuttavia, già prima dell'espandersi del virus, erano emerse perplessità nella comunità internazionale riguardo la possibilità dei paesi africani di ripagare il debito. Gli enormi prestiti elargiti dalla Cina fanno parlare di neocolonialismo, e preoccupazioni vengono sollevate sulla concreta sovranità e indipendenza economica degli stati africani. A questo si aggiungono le critiche verso l'appoggio cinese a regimi dittatoriali e corrotti, verso i bassi standard delle condizioni di lavoro e verso ricadute economiche negative sulle nascenti aziende africane, che si vedono in competizione con quelle cinesi. Queste problematiche sembrano allarmare anche la comunità africana stessa, in un contesto reso ancora più complesso dalla diffusione di un sentimento anticinese, determinato soprattutto da pratiche di assunzione delle aziende cinesi che prediligono i propri connazionali rispetto alla popolazione locale.

A queste insicurezze e critiche, il governo di Xi Jinping risponde che il rapporto tra Cina e Africa è un rapporto *win-win*, in cui entrambe le parti escono soddisfatte. Ad esempio, la Belt & Road Initiative viene presentata come vantaggiosa anche per la regione africana, che può aspirare a uno sviluppo dell'economia locale proprio grazie agli investimenti che ne derivano. Dello stesso pensiero sembra essere l'Unione Africana, la cui Agenda 2036, elaborata per creare un piano di sviluppo infrastrutturale per la regione, è in linea con gli obiettivi e la

---

https://www.aljazeera.com/economy/2019/06/18/us-ups-investment-in-africa-to-counter-chinas-influence/

198 "African finance ministers have asked for an extended debt standstill of two years; $300bn in highly concessional new financing over three years to accelerate economic recovery; the structuring of a credit enhanced special liquidity and sustainability facility to make it cheaper and easier to access the capital markets; and a debt relief and cancellation programme for vulnerable countries" in K. Ofori-Atta, *Ghanaian finance minister: Africa deserves more Covid help,* Financial Times, 12 October 2020, https://www.ft.com/content/fff9c354-dde5-4a4c-ab48-f11f289c2da9

struttura della Nuova Via della Seta. Bisogna infatti considerare che, a fronte delle fragilità dei paesi africani, la Cina rimane una forte attrattiva che può portare concrete possibilità di sviluppo economico e di sicurezza. È probabile quindi che il futuro preservi scenari in cui i rapporti tra i due attori saranno ancora più stretti.

Più incerto è invece il futuro delle potenze occidentali nel continente. L'avanzata cinese ha reso il gap da colmare molto marcato, e sia Stati Uniti che Europa non dispongono dei mezzi necessari per competere con Pechino sullo stesso piano: né sul lato economico, considerando le percentuali di debito e gli enormi investimenti cinesi, né tantomeno su quello militare, considerando il graduale disimpegno nelle missioni di pace.

Quello che è certo, è che la natura dell'espansione cinese nel continente africano presenta molte sfumature e complessità, significative di uno status che vede i due attori passare da un ruolo minore a uno di attore globale le cui decisioni hanno il potere di cambiare l'equilibrio dell'intero scacchiere internazionale.

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

Gli Accordi Artemis: la geopolitica a cavallo tra la Terra e lo Spazio

Giulia SALSONE*

Abstract: Space diplomacy, a branch of diplomacy itself for more than 70 years now, is about to undertake a new and emblematic shift. Indeed, the United States of America is trying to define the new rules and objectives for getting an advantage in the new space race and for creating a competitive "space economy" system. Through the creation of a set of principles and objectives, the Artemis project and the subsequent Artemis accords are aiming to define such issues, embedding the "coalition of the willing" participating in such an ambitious plan. Several nations have already decided to join the program shaped by the Trump administration and NASA, charmed by the promising opportunities this new path might offer and the international prestige they might obtain. Among the other countries, in late September 2020, Italy decided to join this project as well.
Keywords: Artemis Accords, Moon, Diplomacy, Space.

Sommario: *1. Dalla corsa allo spazio all'economia dello spazio, un breve cenno storico - 2. La nuova Space Race tra Usa e Cina - 3.Il Progetto Artemis, cosa prevede - 4.La firma Italiana agli accordi Artemis - Conclusione.*

1. Dalla corsa allo spazio all'economia dello spazio, un breve cenno storico

Il 25 settembre 2020 l'Italia, nella persona di Riccardo Fraccaro - Sottosegretario alla presidenza del Consiglio con delega per lo spazio - ha firmato l'accordo per la collaborazione al programma Statunitense *Artemis* . Il nostro paese è stato il primo stato europeo a sancire una collaborazione nel quadro dell'ambizioso progetto americano indetto dalla NASA nel 2017, il quale prevede come fine ultimo la creazione di una base permanente sulla Luna entro il 2024 e la successiva esplorazione di Marte. Risulta dunque evidente come la diplomazia dello spazio, che a lungo ha caratterizzato la politica estera delle più grandi potenze mondiali, non è mai andata in pensione; anzi, questa "Diplomazia dello spazio 2.0" rappresenta oggi un progetto persino più ampio e ambizioso, evoluzione di quella politica nata in un contesto ben diverso da quello che viviamo oggi.
Ripercorrendone le tappe, vediamo l'era delle esplorazioni spaziali nascere negli anni '50, in piena guerra fredda; la cosiddetta *space race*, la corsa allo spazio, ha occupato un ruolo fondamentale e strategico nell'agenda politica delle superpotenze mondiali dell'epoca, ovverosia degli Stati Uniti e dell'URSS. La competizione tecnologica e militare vide i due giganti sfidarsi a colpi di missili balistici e satelliti artificiali, per potersi aggiudicare il primato nella conquista di quel campo inesplorato rappresentato dallo spazio e, conseguentemente, un posto nella storia. Una politica muscolare fatta di orgoglio nazionale, propaganda e dimostrazioni di forza era dunque stata inaugurata, ed esportata oltre i confini naturali della Terra.
Questa sfida si espresse attraverso l'uso di una strategia militare incentrata a sorpassare e prevenire ogni mossa dell'avversario, mirando prima ad aggiudicarsi lo spazio circostante il nostro pianeta e, successivamente, il nostro satellite naturale, la Luna. Sin dal 1957, dunque, Eisenhower e Chruščëv si confrontarono in questo duello senza esclusione di colpi; tuttavia, per i primi quattro anni di questa corsa allo spazio, fu proprio il contendente più ad est ad avere la meglio.

*Laureata magistrale in *Scienze internazionali: China and global studies*, è al momento impegnata nel master *Global Economic Governance and Public Affairs*. È particolarmente interessata allo studio dei rapporti tra la Cina e l'Occidente per comprenderne le ripercussioni sulle R.I.

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

Dalla prima e segretissima base di lancio russa di Baikonur, nel Kazakistan, l'URSS portò in orbita il primo satellite artificiale della storia - lo Sputnik 1- il 4 ottobre 1957. Così pure, nel luglio dello stesso anno, la celeberrima cagnetta Laika, primo essere vivente inviato nello spazio, fu portata in orbita dal satellite Sputnik 2[199]. Dinanzi a tali successi russi gli Stati Uniti dovettero rimboccarsi le maniche e istituire nel 1958 la National Aeronautics and Space Administration (NASA); difatti, sotto suggerimento dei suoi consiglieri e grazie ai documenti da loro redatti, Eisenhower comprese la necessità di aumentare sensibilmente gli investimenti nel settore della ricerca al fine di raggiungere determinati traguardi scientifici[200].
Tuttavia, fu solo in seguito agli ulteriori e strabilianti successi russi che, sotto l'amministrazione di John Fitzgerald Kennedy, la NASA fu dotata di enormi finanziamenti. Dal 1958 al 1960, difatti, i russi inviarono nuovi satelliti artificiali, i primi a raggiungere la superficie lunare e a fotografarne il lato nascosto. A questa serie di trionfi sovietici, corrispondeva un susseguirsi di insuccessi dall'altra parte del Pacifico; inseguendo costantemente il rivale, l'amministrazione della Casa Bianca divenne sempre più impaziente e nervosa. Il momento apicale della disfatta spaziale americana arrivò nell'aprile 1961, quando persino il primo uomo nello spazio divenne motivo di ulteriore vanto per la bandiera sovietica. Fu così che nel 1962 furono stanziati 47 miliardi di dollari per il nuovo progetto '*Apollo'* della NASA, cifra che rappresentava circa il 45% del budget federale americano[201]. Dopo ben 10 tentativi falliti, gli astronauti a stelle e strisce furono protagonisti del primato americano più famoso; il 20 luglio 1962 infatti, Neil Armstrong e Buzz Aldrin furono i primi uomini ad arrivare sulla Luna, concludendo così la faticosissima e quasi inarrestabile corsa iniziata cinque anni prima.
Ma se la corsa alla Luna si è, per l'appunto, conclusa negli anni '60, qual è lo scopo di questi nuovi accordi e progetti spaziali? Prima che il mero e spassionato amore per la scienza, abbiamo visto come la forza motrice a spingere i contendenti in questa dispendiosa corsa fosse la volontà di mettere in mostra le proprie capacità tecnologiche e militari. E oggi?
La concezione della diplomazia dello spazio e delle conseguenze che tali progetti hanno sulla vita politica internazionale si è ulteriormente evoluta e complicata. Difatti, se l'aspetto militare e muscolare della corsa allo spazio non è del tutto venuto meno (si veda la dichiarazione di Donald Trump: "*Space is the world's new war-fighting domain*"[202]), si è però aggiunta una componente politico-economica. Difatti, dagli anni '50 si sono moltiplicati gli attori coinvolti in questa competizione; inizialmente dominata da grandi e piccoli stati, ad oggi assistiamo ad un fenomeno del tutto nuovo che vede la partecipazione anche di attori non-statali e privati. Vi sono dunque compagnie come SpaceX, Bue Origin, Bigellow e altre private che rappresentano l'avanguardia delle attività spaziali. Si è quindi andata a creare la necessità di avanzare ed imporsi sullo scenario spaziale per accaparrarsi una fetta di quella che viene definita "*economia dello spazio*". Tutto ciò che viene creato, inventato, prodotto da imprese private e statali per poter affrontare tali esplorazioni, infatti, ha un impatto non solo sull'esito delle esplorazioni e sull'economia reale del singolo paese, ma anche sulla nostra vita di tutti i giorni, inevitabilmente influenzata da innovazioni che vanno a travolgere settori

199 M.Pivato, "*La corsa allo spazio e la conquista alla luna",* Pearson, 2019, https://it.pearson.com/aree-disciplinari/storia/cultura-storica/novecento-mondo-attuale/corsa-spazio-conquista-luna.html#
200 M.Pivato, "*La corsa allo spazio e la conquista alla luna",* Pearson, 2019, https://it.pearson.com/aree-disciplinari/storia/cultura-storica/novecento-mondo-attuale/corsa-spazio-conquista-luna.html#
201 N. Al-Rodhan, "*The future of meta-geopolitical competition in outer space",* ISPI, 2019, https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/future-meta-geopolitical-competition-outer-space-23531
202 J.Landale, "*Can space diplomacy bring order to the final frontier?",* BBC News, 2020, https://www.bbc.com/news/uk-54296015

quali l'agricoltura o la sicurezza[203]. Questo strettissimo legame tra ricerca scientifica, militare e sviluppo economico viene inevitabilmente declinato in modo diverso da Paese a Paese, creando strategie di azione e obiettivi molto differenti tra loro; tuttavia, non vi è più alcun dubbio circa l'essenza intrinsecamente interdisciplinare di una nuova "corsa allo spazio".

2. La nuova Space Race tra USA e Cina

La competizione sempre meno velata tra Stati Uniti e Cina, negli ultimi anni, ha portato a parlare di una "nuova guerra fredda" tra i due Paesi. Termine coniato nel 1947 dal giornalista americano Walter Lippman e usato per la prima volta nel suo libro "*The Cold War: a study in U.S. Foreign Policy"*, la Guerra Fredda vedeva originariamente i due contendenti (USA e URSS) perennemente affannati in una corsa al contenimento o alla distruzione del modello socio-economico rappresentato dall'altra superpotenza. Ad oggi, nell'era della globalizzazione, sarebbe impossibile pensare di distruggere o affondare l'economia di un Paese senza che questo avesse delle ricadute sul proprio sistema economico. Così si definisce un contesto diverso, ma che a grandi linee ricalca la Guerra Fredda; parliamo di una "*guerra tecnologica*", di un impegno costante nella ricerca scientifica, al fine di rivestire il ruolo di leader nell'ambito della tecnologia. È evidente che la ricerca e l'esplorazione spaziale non solo fanno parte di questa "guerra tecnologica" ma ne stanno diventando il principale e più importante ambito di attuazione.
Nel 2004 la Cina ha inaugurato il *China's Lunar exploration Program* (CLEP), piano estremamente ambizioso e unico nel suo genere[204]. Difatti, tramite un uso strategico dello spazio mirato a dimostrare la forza e la potenza del proprio paese, la Cina ha prodotto un programma che non solo mira ad esplorare il nostro satellite naturale, ma a stabilire su di esso una base permanente. Tale base avrebbe un'importanza strategica nel piano di lungo termine del Dragone, in quanto servirebbe per poter studiare e sfruttare risorse lunari quali il titanio e l'uranio, al fine costruire razzi e creare il propellente necessario ad alimentarli direttamente in loco[205].
Un progetto talmente ambizioso si è successivamente tradotto in due enormi traguardi cinesi. Il primo, nel gennaio 2019, è rappresentato dallo sbarco della sonda Chang'E 4 sul lato nascosto della Luna, rendendo così la Cina la prima nazione nella storia ad effettuare tale operazione. Il secondo traguardo, invece, riguarda il Pianeta Rosso; difatti, la Repubblica Popolare Cinese ha inviato il 23 luglio 2020 il suo primo rover sulla superficie di Marte. Chiaramente, quest'ultima non rappresenta un'operazione nuova alla NASA e alle esplorazioni americane, ma dimostra come queste esplorazioni spaziali non siano più una prerogativa occidentale, facendo così suonare un campanello d'allarme nello Studio Ovale.

3. Il progetto Artemis, cosa prevede

È così che l'11 Dicembre 2017 Donald Trump ha deciso di reagire, dando ordine di far tornare gli astronauti statunitensi sulla Luna, per la prima volta dall'amministrazione Nixon. Questa volta, tuttavia, sarà per rimanerci; obiettivo finale del progetto Artemis voluto dal *Commander in chief* , infatti, non è esclusivamente dimostrativo di forza (la politica muscolare tipica della "prima" guerra fredda) ma piuttosto quello di colonizzare la Luna e

[203] E.Battifoglia, "*Dalla Luna alla space economy, cresce l'Italia dello spazio",* Ansa, 2020, https://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/expo_dubai/2020/10/01/expo-dubai-forum-ansa-nello-spazio-il-futuro-della-terra-_79dab6c6-310d-4dcd-ae10-31f0ae4bddae.html
[204] W.Zhao, C.Wang, "*China's lunar and deep space exploration: touching the moon and exploring the universe",* National Science Review 6:1274-1278, 2019, doi:10.1093/nsr/nwz120
[205] N.Goswami, "*China has a head start in the new space race",* The Diplomat, 2019, https://thediplomat.com/2019/05/china-has-a-head-start-in-the-new-space-race/

successivamente Marte. Lo sfruttamento economico della Luna e dei circostanti corpi celesti è dunque il fine ultimo di questo progetto; tuttavia, gli obiettivi statunitensi legati alla sfera dello spazio sono diventati molteplici e interconnessi tra di loro, fronte ad un contesto in continua evoluzione e alle nuove sfide lanciate da Pechino.

Il primo obiettivo a dare forza al progetto Artemis è di natura squisitamente economica; è così che si va imponendo la corsa alla "economia dello spazio". Come già detto in precedenza, le ricadute economiche di tali esplorazioni e ricerche spaziali si rivelano essere imponenti. Lo spazio viene dunque percepito non – esclusivamente - come obiettivo di ricerca scientifica, ma come una considerevole opportunità commerciale; le attività di estrazione delle risorse e la recente partecipazione di imprese private a queste operazioni non fanno altro che sottolineare questo aspetto.

Il secondo e inevitabile obiettivo è quello di garantire gli interessi nazionali e securitari, mirando ad un'indipendenza che al momento gli USA non possiedono; difatti, lo sviluppo di motori a razzo per potenziare satelliti spia militari, o altri carichi sensibili, è indubbiamente diventato una necessità. Tutt'ora dipendente dalla tecnologia russa, gli USA hanno lasciato che quattro compagnie private si contendessero l'esclusiva per la creazione di tali motori, rispettivamente: Northrop Grumman, ULA, SpaceX e BlueOrigin[206]. Non è da inscrivere in contesto esclusivamente economico, quindi, l'importanza che il progetto Artemis attribuisce alla partecipazione di aziende private nello sviluppo di nuove tecnologie.

Infine, l'obiettivo geopolitico-militare. È inevitabile che un progetto spaziale così ambizioso abbia ricadute non solo sulla sfera economica e strettamente nazionale; le relazioni bilaterali ed internazionali stipulate nel quadro di questo progetto hanno inevitabilmente l'effetto di creare una co-dipendenza tra i paesi coinvolti. Le operazioni congiunte intraprese tra i Paesi firmatari degli accordi avranno delle implicazioni non solo a livello diplomatico, ma securitario, strategico ed economico; le esplorazioni e la cooperazione scientifica tra questi paesi avrà così l'effetto di creare un nucleo sempre più solido di Paesi alleati.

Un progetto ampio, ambizioso, e inevitabilmente avvertito da parte dell'amministrazione di Pechino come una minaccia ai suoi stessi interessi e obiettivi. Secondo una dichiarazione che il militare cinese Song Zhongping ha rilasciato alla testata filo-governativa di Pechino *Global Times*, "gli Stati Uniti starebbero sviluppando una nuova versione della strategia di accerchiamento, cercando di colonizzare e successivamente reclamare la sovranità della Luna"[207].

Percepito come una ridondante clonazione del proprio progetto spaziale da Pechino, il progetto Artemis potrebbe non essere visto di buon occhio neppure dalla comunità internazionale.

Difatti, andando ad insinuarsi tra i cavilli e le falle esistenti nel diritto internazionale concernente la regolamentazione dello spazio, gli USA sembrerebbero voler imporre un nuovo quadro legale nel quale includere le esplorazioni e le future installazioni, e sulla Luna, e su Marte. Il Trattato del 1967 sullo Spazio extra-atmosferico, di cui gli Stati Uniti sono firmatari, dichiara l'impossibilità per i singoli stati di appropriarsi di corpi celesti, tramite occupazione o altri mezzi. Gli Stati Uniti hanno prontamente sottolineato come, in conformità con il sopracitato accordo, il progetto Artemis non abbia nessuna intenzione di rivendicare la sovranità territoriale della Luna[208]. Eppure, le cosiddette "zone di sicurezza" militarizzate che circonderebbero le future basi lunari statunitensi potrebbero presagire nubi all'orizzonte. Non è da meno l'iniziativa unilaterale statunitense del 2015; difatti, in mancanza

---

206 L. Seligman, "*The new space race",* Foreign Policy, 2019, https://foreignpolicy.com/2019/05/14/the-new-space-race-china-russia-nasa/

207 E.Ji, M.B.Cerny, R.J.Piliero, "*What does china think about NASA's Artemis Accord?",* The Diplomat, 2020, https://thediplomat.com/2020/09/what-does-china-think-about-nasas-artemis-accords/

208 J.Roulette, "*Exclusive: Trump administration rafting artemis accords pact for moon mining",* Reuters, 2020, https://www.reuters.com/article/us-space-exploration-moon-mining-exclusi-idUSKBN22H2SB

di una legge internazionale che regolamentasse questo aspetto, gli USA hanno deciso di emanare una legge nazionale che garantisse alle compagnie private i diritti di proprietà su risorse e materiali da loro estratti nello spazio[209]. È dunque in questo intricato scenario di tensioni intercontinentali, interessi economici e strategici che si inscrive la firma dell'accordo Artemis da parte del nostro paese.

4. La firma italiana agli accordi Artemis

Parallelamente a quanto detto per quanto concerne gli obiettivi statunitensi legati al progetto Artemis, l'interesse italiano nel prendere parte a questo progetto, si poggia su due binari. Da un lato, il Bel Paese vuole vedersi riconoscere una posizione di prestigio all'interno della nuova e sempre più importante economia spaziale. Il settore dello spazio italiano, difatti, composto da oltre 200 aziende e 10 distretti tecnologici, rappresenta uno dei settori di punta del nostro tessuto industriale e ha conseguentemente voluto fortemente questa collaborazione con la NASA[210].
Dall'altro lato, l'aspetto economico di questo settore si dimostra essere "un asset indispensabile per la crescita e lo sviluppo dell'economia", come dichiarato dallo stesso Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri Manlio Di Stefano[211]. Risulta quindi evidente come le due componenti (quella diplomatica e quella economica) non siano strettamente correlate solo nelle ambizioni e negli obiettivi definiti dagli USA, ma rivestano due punti cardinali anche per l'agenda Italiana. La concreta collaborazione tra Washington e Roma si va a concentrare su tre diversi ambiti; la creazione di moduli abitativi spaziali "iHab", le telecomunicazioni lunari, e lo sviluppo di tecnologie abilitanti[212]. Grazie all'espansione delle opportunità della nascente "new space economy", dunque, l'Italia avrebbe la capacità di includere in questo nuovo comparto anche operatori commerciali e privati, non solo quelli spaziali.
Ma ai due "binari" della partecipazione italiana al progetto statunitense non può che accostarsene un terzo: il posizionamento geopolitico. Difatti, l'Italia è ormai nota per essere - volente o nolente- punto focale della strategia geopolitica europea del Dragone. Sin dalla firma del Memorandum of Understanding sulla "Nuova Via della Seta" cinese nel 2019, l'Italia si è vista catapultata al centro di accese discussioni non solo a livello nazionale, ma europeo e internazionale[213]. Primo tra i paesi membri del G7 a firmare un tale accordo, il nostro Paese ha inaugurato una stagione di collaborazioni che spaziano dai porti marittimi alle infrastrutture tecnologiche, passando per i mezzi di comunicazione. È proprio nel settore della comunicazione che è stata intrapresa una delle collaborazioni più importanti, quella tra l'agenzia di stampa italiana Ansa e l'agenzia di stato cinese Xinhua[214].Non a caso, gli aiuti

---

209 J.Roulette, "*Exclusive: Trump administration rafting artemis accords pact for moon mining",* Reuters, 2020, https://www.reuters.com/article/us-space-exploration-moon-mining-exclusi-idUSKBN22H2SB
210 "*Il sottosegretario Manlio Di Stefano partecipa alla conferenza virtuale 'Space DIplomacy 2.0'",* Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2020, https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2020/07/il-sottosegretario-manlio-di-stefano-partecipa-alla-conferenza-virtuale-space-diplomacy-2-0.html
211 "*Il sottosegretario Manlio Di Stefano partecipa alla conferenza virtuale 'Space DIplomacy 2.0'",* Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2020, https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2020/07/il-sottosegretario-manlio-di-stefano-partecipa-alla-conferenza-virtuale-space-diplomacy-2-0.html
212 S.Pioppi, "*Italia e Stati Uniti insieme sulla luna. La firma tra Fraccaro e Bridenstine",* Formiche, 2020, https://formiche.net/2020/09/italia-stati-uniti-fraccaro-bridenstine/
213 C.Vecchio "*Cosi la guerra fredda Usa-Cina divide la politica italiana",* La Repubblica, 2020, https://www.repubblica.it/politica/2020/05/05/news/scontro_usa-cina_politica_italiana-255711587/
214 F.Bechis, "*Se gli italiani preferiscono la Cina agli Usa (e alla Ue)",* Formiche, 2020, https://formiche.net/2020/04/italiani-preferiscono-cina-usa-ue/

cinesi per fronteggiare l'emergenza economico-sanitaria provenienti dalla Cina, hanno ricevuto una copertura mediatica straordinaria; parliamo di tre volte quella destinata alla diffusione dei dati riguardanti gli aiuti statunitensi[215]. Uno scenario, dunque, che rischierebbe di spostare l'opinione pubblica e la politica estera italiana verso est. Nell'aprile 2019, 22 esponenti parlamentari facenti parte del Movimento 5 Stelle hanno addirittura deciso di sottoscrivere un documento in cui si evocava un profondo cambio di strategia geopolitica, mirando a stabilire accordi preventivi con USA, Giappone e Cina, "qualora ci fosse una refrattarietà degli Stati membri UE a iniziare un nuovo paradigma"[216]. Non poco ha fatto discutere questo repentino e per nulla celato cambio di rotta, tanto da mobilitare anche Raffaele Volpi, presidente del Copasir, il quale ha dichiarato che "Dobbiamo scegliere in base ai valori. E i valori dicono USA. Non ci sono alternative"[217].

Tuttavia, una serie di rocambolesche azioni e dichiarazioni hanno portato il nostro paese ad intraprendere un ulteriore cambio di direzione. Con una mossa in retromarcia, l'Italia ha preso sempre più le distanze dal partner cinese negli ultimi tempi, tanto da dichiarare che il Memorandum d'intesa con la Cina è stato inequivocabilmente un errore[218]. È così che infine la nostra penisola si è svincolata dalla collaborazione sulla futura stazione spaziale cinese, lasciando il fianco del Dragone per riavvicinarsi allo storico partner Americano. Il sottosegretario Fraccaro e l'amministratore della NASA Jim Bridenstine, difatti, hanno recentemente firmato una Dichiarazione di intenti riguardante la cooperazione al progetto Artemis[219]. Tale firma, avvenuta tramite incontro virtuale il 25 Settembre 2020, implica la volontà da entrambe le parti a proseguire quella collaborazione di successo che ha già impegnato i due stati nei decenni passati, mirando ad intraprendere nuove azioni ed esplorazioni congiunte. Un rinnovato impegno che, questa volta, mira a raggiungere traguardi nuovi quale l'insediamento dell'uomo sulla Luna.

La firma agli accordi Artemis, dunque, va a rinfocolare quel legame atlantico che sembrava vacillare nella visione del precedente governo italiano - tenendo a mente, al contempo, l'obiettivo finale del progetto stesso, ovvero lo sviluppo di un contesto scientifico ed economico senza eguali. Si va così a ristabilire un ordine geopolitico ben definito, individuando la strada per la creazione di una nuova e ambiziosa cooperazione internazionale che travalica i confini nazionali, e quelli terrestri.

5. Conclusione

Risulta quindi evidente come il progetto - e conseguentemente gli accordi – Artemis, rappresenti un piano a più strati, con effetti che vanno ben al di là della semplice ricerca scientifica. Le implicazioni che tali accordi avranno sulla vita delle singole nazioni e, soprattutto, sullo scenario internazionale, non sono ancora visibili, ma si può certamente intuire la portata storica di questo progetto. Le nuove opportunità derivanti dalla *new space economy* e l'ampia partecipazione a questa "corsa allo spazio 2.0" anche da parte di attori privati, ci danno l'immagine di una realtà complessa che rivestirà un ruolo sempre più importante nell'agenda dei singoli Paesi. Specie con la recente scoperta della presenza di

---

215 F.Bechis, "*Se gli italiani preferiscono la Cina agli Usa (e alla Ue)",* Formiche, 2020, https://formiche.net/2020/04/italiani-preferiscono-cina-usa-ue/

216 C.Vecchio "*Cosi la guerra fredda Usa-Cina divide la politica italiana",* La Repubblica, 2020, https://www.repubblica.it/politica/2020/05/05/news/scontro_usa-cina_politica_italiana-255711587/

217 C.Vecchio "*Cosi la guerra fredda Usa-Cina divide la politica italiana",* La Repubblica, 2020, https://www.repubblica.it/politica/2020/05/05/news/scontro_usa-cina_politica_italiana-255711587/

218 M.Soldi, "*Il Conte 2 non sarà (più) filo-cinese. Il Pd, con Amendola e Guerini, detta la linea",* Formiche, 2020, https://formiche.net/2020/05/conte-2-filo-cinese-pd-amendola-guerini-linea/

219 S.Potter, "NASA Administrator signs Declaration of Intent with Italy on Artemis Cooperation", NASA, 2020, https://www.nasa.gov/feature/nasa-administrator-signs-declaration-of-intent-with-italy-on-artemis-cooperation

acqua sulla Luna, la posta in gioco si prospetta essere sempre più alta; conseguentemente l'interesse e la volontà a partecipare a questa partita sale, letteralmente, alle stelle[220]. Una nuova era di esplorazioni, scoperte e complesse reti di cooperazione si sta delineando davanti ai nostri occhi. Lo spazio nella sua interezza si trasforma in attore principale e punto focale delle nuove strategie economiche e geopolitiche internazionali, trasformando i suoi corpi celesti in nuove ambitissime mete per una "*economic proxy war*". Che la nuova corsa allo spazio abbia inizio.

[220] L.Benacchio, "«C'è acqua sulla Luna», l'annuncio della Nasa. La scoperta grazie a Sofia, telescopio volante", Il Sole 24 Ore, 2020, https://www.ilsole24ore.com/art/c-e-acqua-luna-l-annuncio-nasa-scoperta-grazie-sofia-telescopio-volante-ADRyfOy

©Tutti i diritti sono riservati. ISSN 2724-2048

Capire la Nuova Turchia dai suoi nuovi grattacieli
Recensione de: "L'oro della Turchia" di Giovanna Loccatelli

di Roberto Renino

Da ogni prospettiva a Istanbul si vedono grattacieli, ville, grandi complessi residenziali e distretti finanziari. Al tramonto, la luce riflessa su tetti e finestre avvolge la città in una patina dorata: un profilo sempre nuovo, in costante cambiamento, affollato di cantieri. "È una questione che ti si para davanti, non puoi ignorarla", afferma Giovanna Loccatelli, mentre racconta cosa l'ha spinta a scrivere il suo ultimo libro: "L'oro della Turchia", edito da Rosenberg&Sellier (192 pp., 14 euro). Istanbul non è una città che è rimasta cristallizzata nel tempo, la sua importanza ha fatto sì che sia stata a più riprese modificata e contaminata, in una stratificazione di epoche, culture e cambiamenti. Quelli che interessano i giorni nostri sono la sintesi tra i fenomeni migratori interni dall'Anatolia verso le principali città Turche, l'agenda politica del governo dell'AKP (Partito Giustizia e Sviluppo) e l'immenso business legato all'edilizia e alle infrastrutture.

Nel libro, l'urbanizzazione su larga scala e i grandi progetti infrastrutturali sono il punto di partenza per un'analisi più profonda sugli effetti sociali di tali cambiamenti. L'autrice ci accompagna in una passeggiata tra il presente e il futuro di Istanbul, offrendoci ricchi spaccati di vita quotidiana, soffermandosi sulla ridefinizione degli spazi urbani su canoni neoliberali, dove regna l'imperativo del consumo. Le realtà che si attraversano condividono confini più o meno visibili: oltre alle barriere reali, che isolano la città dalle *gated communities*, complessi residenziali sempre più grandi ed esclusivi, i confini sono anche simbolici, imposti o auto-delineati tra i vari gruppi sociali. La violenza simbolica, fatta di esclusione e autoesclusione tra gruppi sociali è una connotazione peculiare notata anche all'interno di spazi collettivi frequentati da una classe sociale che solo all'apparenza si direbbe compatta nel suo insieme. Il tessuto urbano e cittadino viene così diviso e sezionato in vere e proprie "bolle" che ricalcano il vasto divario tra ricchissimi e poverissimi e le divisioni basate su etnia, (non) affiliazione politica e religione.

Oltre a quella simbolica, Loccatelli tratta l'annosa questione della violenza relativa all'urbanizzazione forzata, in particolar modo della ricollocazione degli abitanti delle

gecekondu, le abitazioni di fortuna costruite da chi negli anni si è spostato dalle compagne verso le città. Il fenomeno, iniziato negli anni Cinquanta e continuato ininterrottamente, ha contribuito all'allargamento delle principali città turche, causando un repentino incremento della densità abitativa e creando nuove sfide sociali e urbane. Dopo una lunga serie di investimenti infrastrutturali e politiche clientelari, le periferie sono state gradualmente (ma mai completamente) inglobate nelle città. Lo spostamento massiccio degli abitanti delle gecekondu presenta più criticità e l'urbanizzazione forzata ne è la principale. Lo sradicamento degli abitanti dal loro tessuto sociale porta a spezzare i legami familiari e di vicinato che dai villaggi sono stati ritrasposti ai limiti degli spazi urbani. Infine, l'approfondimento sull'azione di Toki, l'ente amministrativo per le abitazioni e la pianificazione – di fatto diventato un organo alla mercé del governo – rende il lettore partecipe di un sistema basato sulla speculazione edilizia, tarato sull'allontanamento delle classi meno abbienti da luoghi di potenziale interesse economico e appetibili per investimenti sia turchi che esteri.

"Consumo, merce, turismo" sono infatti le parole chiave sottese ai progetti dell'AKP. La realizzazione di ogni progetto urbano, dai complessi abitativi agli stadi, prevede anche la creazione di luoghi dedicati al consumo spesso integrati nella struttura stessa dei complessi, da un lato sfruttando al massimo le potenzialità di guadagno, dall'altro promuovendo un tipo di aggregazione sociale orientato all'acquisto. È da leggersi in quest'ottica il pullulare dei centri commerciali: i nuovi (non) luoghi della socialità turca, poli di attrazione trasversali adatti a quasi tutte le tasche. Sebbene non sia la capitale amministrativa della Turchia, Istanbul ne è rimasta il "biglietto da visita" sia per il resto del paese che a livello internazionale. Rendere Istanbul appetibile per il turismo e la finanza globale è uno dei punti cardine della politica dell'AKP; gli enormi progetti sono un'abile esca per attirare investimenti, speculazione e per costruire una fetta dell'economia sulla "internazionalizzazione" di intere sezioni della città. Processi di riqualificazione e gentrificazione di quartieri interi hanno portato ad una repentina trasformazione anche del tessuto sociale. Il governo è riuscito a fondere il paradigma neoliberista con un approccio decisamente autoritario: "[a] Istanbul il modello neoliberista nei confronti dello spazio urbano non solo è stato molto aggressivo, ma non ha lasciato spazio concreto a nessun tipo di dissenso". In quest'ultimo passaggio si sottolinea la pervasività delle azioni del governo, che è stato in grado di reprimere ed estirpare i germogli dell'opposizione popolare esplosa nel 2013 con l'occupazione di Gezi park.

La manifestazione del 2013 segna uno spartiacque nella politica dell'AKP e della relazione di Erdoğan con i cittadini, sempre più divisi su una polarizzazione palpabile, più di una volta pronta a riesplodere negli ultimi anni. Dopo le proteste, e soprattutto dopo il tentato golpe nel 2016, Erdoğan ha dato un'impronta sempre più personalistica alle politiche, ai valori e alla gestione dello Stato. L'autrice coglie in modo ottimale tale deriva, a partire da un simbolo illuminante: il palazzo presidenziale costruito nel 2014, duramente criticato per la sua grandezza e costo. Dalla stessa architettura si riesce infatti ad intuire l'approccio del presidente, che porta avanti una retorica e una propaganda sapientemente bilanciata tra culturalismo, nazionalismo, un'interpretazione dell'Islam abbastanza progressista da includere un tipo di sviluppo capitalista e uno smodato utilizzo della simbologia legata ad avvenimenti storici e riferimenti religiosi.

Il largo consenso del presidente turco ha però dovuto confrontarsi con la forte crisi economica che ha travolto il paese soprattutto nel 2018, incrinando il sistema di sviluppo e rallentando i lavori degli innumerevoli cantieri sparsi per il paese. Una spia della perdita del consenso del presidente Erdoğan è stata l'elezione ad Istanbul nel 2019 di un candidato dell'opposizione, Ekrem Imamoğlu. Nell'analisi di Loccatelli, la vittoria di Imamoğlu è dipesa sia dal collasso economico che dall'agenda del neosindaco, improntata su uno sviluppo più sostenibile e teso ad un coinvolgimento più trasversale della popolazione istanbuliota. Ciononostante, perdere l'amministrazione di Istanbul non precluderà al presidente Erdoğan e

al governo dell'AKP di continuare il percorso di transizione verso la Yeni Türkiye, la nuova Turchia, da presentare al mondo allo scoccare del 2023, data del centenario della fondazione della Repubblica Turca. "Non si può comprendere cosa sia e cosa comporti la nuova Turchia senza analizzare il processo di accentramento del potere e di ristrutturazione dello Stato in atto almeno dal 2010. […] Erdoğan può essere considerato, a tutti gli effetti, il vero erede di Ataturk nella misura in cui entrambi intendono il cambiamento costante come l'essenza vitale del fare politica." Il Nuovo cui l'AKP però aspira è una rifondazione repubblicana basata su una nuova concezione dello Stato e dell'identità turca collettiva, sempre più univoca e accentrata su canoni e valori specifici.

Tra i punti di forza della lettura di Loccatelli vi è il superamento delle dicotomie spesso adottate nell'analisi della politica turca sia in Italia che all'estero. Considerando che il processo che ha portato Recep Tayyip Erdoğan a consolidare il suo potere vada oltre le etichette di "islamismo" e "autoritarismo", la giornalista trasmette pienamente la portata colossale del progetto politico, sociale ed economico che ha travolto l'intera popolazione. Distinguere le sfaccettature e le sfumature del processo è fondamentale per comprendere l'impatto che le politiche urbane e il business edilizio hanno avuto sulle diverse componenti della società turca. Tale percezione è resa possibile nel libro anche grazie all'utilizzo di fonti in lingua turca, saggi e articoli scritti da giornalisti e studiosi che hanno già approfondito la questione con una consapevolezza più profonda e con lenti differenti dalla stampa nostrana o internazionale.

Non sono solo l'approccio giornalistico e lo stile fluido e scorrevole a rendere questo libro uno strumento utile per comprendere le dinamiche trattate. I momenti di vita quotidiana che si intravedono da finestre aperte dall'autrice sulle strade di Istanbul e gli aneddoti del suo vissuto personale arricchiscono la narrazione rendendo molto più comprensibili dei fenomeni altrimenti distanti per chi conosce la Turchia solo dai giornali. Per quanto prezioso, l'oro della Turchia non ha riserve illimitate, anzi, diversi eventi ne segnalano l'insostenibile estrazione con i ritmi richiesti dal governo. Il processo iniziato da Erdoğan è tuttavia difficilmente invertibile, ma – come ha già dimostrato in questi anni – è abile ad adattarsi ai cambiamenti, cavalcando il consenso popolare e reprimendo il dissenso dell'opposizione.

I nuovi (fragili) equilibri regionali

Francesco Gaudiosi - Direttore CSI

Un proverbio cinese recita: "Che tu possa vivere in tempi interessanti". Al di fuori dell'evento pandemico che ha drammaticamente coinvolto la quasi totalità di Stati su scala globale - le eccezioni sarebbero rappresentate da Paesi come la Corea del Nord, in cui si afferma che il Covid non abbia mietuto vittime, pur riservando a tali affermazioni il beneficio del dubbio - è possibile considerare che l'*annus horribilis* del 2020 abbia determinato molteplici eventi che possono senz'altro configurare questi tempi come "interessanti". In primo luogo, l'elezione del quarantaseiesimo presidente degli Stati Uniti d'America Joe Biden, segna un momento di transizione nella politica americana: quest'ultima da un lato caricata del difficile fardello di una società innervosita, stanca ed alla ricerca spasmodica di un cambiamento che stenta ad arrivare, dall'altro di fronte al complicato ruolo internazionale che gli USA inevitabilmente continuano a rappresentare nello scenario globale. Sotto questo profilo, i recenti Accordi di Abramo, hanno tentato di stabilizzare gli equilibri medio-orientali mediante il rafforzamento dell'asse israelo-sunnina, pur sollevando numerose perplessità giuridiche in merito alla validità del Trattato. Infatti, secondo le dichiarazioni degli Emirati Arabi Uniti, la firma degli accordi di pace assicurerebbe la sospensione dei progetti di annessione in Cisgiordania da parte di Israele, non riconoscendo di conseguenza la sovranità allo stato di Israele in quei territori. Tuttavia, nelle premesse alle disposizioni del trattato fra EAU e Israele è presente un richiamo ad un documento (*Vision for Peace, Prosperity and a brighter future for Israel and Palestine*) che configura la risoluzione delle rivalità israelo-palestinesi nel riconoscimento di Gerusalemme quale capitale di Israele, coerentemente con le linee di politica estera adottate dall'amministrazione Trump legate allo spostamento dell'ambasciata statunitense nella città. Inoltre, questo piano era già stato colto con favore da Arabia Saudita, Egitto, Qatar ed EAU. Tuttavia, se si prende in considerazione la Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU ES-10/19 del dicembre 2017, questa afferma che ogni decisione o azione volta ad alterare la composizione geografica, lo status od il carattere di Gerusalemme "has no legal effect": sulla base di ciò, Si potrebbe affermare che la stessa stipulazione di accordi che prevedono, seppur implicitamente, un riferimento alla composizione o allo status di Gerusalemme potrebbero essere tacciati di invalidità totale secondo l'articolo 44(5) della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. Tale articolo infatti afferma l'impossibilità di scindere le disposizioni di un trattato in caso di nullità per contrasto con una norma di *jus cogens*, che nelle circostanze in questione risulterebbe essere violata sulla base di una situazione territoriale illegittima quale è l'occupazione di Gerusalemme est. La politica estera americana dell'amministrazione Trump ha inoltre isolato con successo l'Iran, costretto a trovare dialogo con attori poco raccomandabili dello scenario medio orientale (*in primis* la Turchia di Erdogan). La neo-presidenza americana si troverà quindi di fronte al complicato

compito di scegliere se mantenere quest'asse di politica estera tanto concreto quanto inevitabilmente fragile, oppure stravolgere nuovamente gli equilibri regionali.
Inoltre, con riguardo all'appena citata Ankara, non è assolutamente da sottovalutare la progressiva espansione delle pretese turche nel territorio del Levante, del Mar Nero e soprattutto del Mar Mediterraneo. Proprio con riguardo al Mediterraneo, territorio immensamente complesso da un lato fonte di problematiche inerenti alle questioni migratorie, dall'altro bacino energetico a cui tutti gli Stati costieri vogliono attingere, è importante monitorare l'azione turca, soprattutto in relazione alla controparte greca nonché al mai riconosciuto Stato cipriota. La controversia sulle zone economiche esclusive tra questi due paesi sembra essere in fase di stallo, ma non in una fase di risoluzione: di fronte all'evidente mancanza di volontà delle parti di ricorrere ad una risoluzione giurisdizionale dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia, sembrerebbe opportuno considerare uno sforzo diplomatico che stenta a rendersi efficace, sia con l'Unione Europea sia con la NATO, nello scenario del Mediterraneo orientale.
Un ultimo rimando è da dedicare all'Unione Europea ed al dibattito intestino che la sta riguardando sull'attribuzione di fondi per la ripresa post-Covid. Questa si trova di fronte al complicato bilanciamento dell'elaborazione di un piano di ristrutturazione integrale delle economie europee, particolarmente colpite dalla diffusione della pandemia su scala regionale, nonché dal dibattito (evidentemente di rilevanza granitica) sull'elaborazione di clausole di condizionalità nell'erogazione dei fondi, subordinati questi ultimi al rispetto dello stato di diritto. Ciò ha determinato un acceso dibattito all'interno delle istituzioni europee tuttora irrisolto; tuttavia, pare opportuno considerare che la stessa centralità del rispetto e del mantenimento dello Stato di diritto all'interno della totalità dei 27 Stati membri dell'Unione risulterà essere il pilastro portante su cui verterà la futura attendibilità ed efficacia dell'UE sia a livello interno che su scala globale. Infine, è proprio il punto delle relazioni esterne dell'Unione Europea che rappresenta un tema di interessante dibattito, soprattutto in un mondo sempre più regionalizzato e legato al progressivo disimpegno degli Stati Uniti d'America in numerose aree del globo. L'Unione Europea potrebbe efficacemente sfruttare questo vuoto attraverso lo sforzo diplomatico della totalità degli Stati membri mediante la convergenza sul Servizio di Azione Esterna dell'Unione, trovando un terreno comune di dibattito e di discussione inerente alla politica estera europea. Ciò sembra evidentemente utopistico, ben lontano da una realtà all'interno della quale ciascun Stato membro persegue le proprie finalità di politica estera talvolta anche con logiche diametralmente opposte a quelle degli altri Stati membri. Tuttavia, la credibilità e il grado di incisività dell'Unione Europea a livello internazionale, mediante relazioni esterne dell'UE significative e risolutrici in alcune delle aree di crisi, potrebbe avere ripercussioni positive anche sullo stesso processo di integrazione europea e quindi sulle politiche interne dell'UE nonché nella ripresa di un processo di condivisione di ideali, valori e proiezioni politiche che risultano essere lo stesso elemento costitutivo dell'Unione Europea.

Simona Balzamo*

Sulle sponde del fiume con Peter Doig

"... non sono interessato all'arte che crea una distanza, ma a quella dove si crea empatia e vicinanza "

Peter Doig "white Canoe" 1990\1991 olio su tela 200x240 cm

L'immaginazione, la fantasia sono capacità mentali che molto spesso vengono associati all'infanzia ai bambini, concedersi da adulti di viaggiare con la fantasia in posti magici ed inesplorati è forse una delle poche cose che ci rende liberi, ma molto spesso abbiamo paura di allontanarci troppo dalla realtà. Ed è per questo che l'arte: la pittura, la fotografia, il teatro e la musica sono essenziali per la nostra vita, ci sono persone in grado di portarci in luoghi magici attraverso la propria arte. Ci sono dei posti da scoprire che voglio farvi conoscere attraverso gli occhi e i colori di Peter Doig. Nato in Scozia e cresciuto in Trinidad e in Canada, Doig è ampiamente considerato uno dei pittori figurativi contemporanei più rinomati della sua generazione. Nel 2007 il quadro "white Canoe" è stato venduto da Sotheby's per 11,3 milioni di dollari, diventando il pittore vivente più quotato al mondo. Come detto stesso dall'artista la sua ispirazione viene attinta da reminiscenze personali, immagini ritrovate, copertine di album, vecchie fotografie ed è stato proprio un frame di un film " venerdì 13" horror americano a basso costo girato nel 1980 da Sean Cunningham, ad ispirare l'artista per la realizzazione di White Canoe riprodotto in un formato magistrale 200x240, estrapolata dal contesto, nel quadro di Doig quella scena con una canoa fantasma alla deriva di un inquietante panorama notturno è diventata la rappresentazione di un sogno romantico.

Il fruitore si ritrova improvvisamente sulle sponde di questo fiume ad osservare la canoa bianca che splende come una stella, sull'acqua una miriade di riflessi che distorcono la nostra comprensione per creare un mondo onirico in cui non siamo in grado di arrivare a un significato definitivo.

Peter Doig viene Inserito nella corrente artistica, pittorica e letteraria della prima metà del Novecento: il Realismo Magico, che si identifica per una visione lucidamente attonita del reale.

Blotter 1993 olio su tela 249x199cm

La sua narrazione pittorica è una poetica, un racconto di una natura nostalgica e romantica che si manifesta attraverso la bellezza dei colori. I suoi dipinti raccontano un mondo interiore denso di evocazioni, in cui la natura diventa un pretesto per raccontare ricordi ormai lontani e posti mai visitati.

"Tutti i miei quadri portano il senso della memoria. Ma io dipingo il presente e ciò porta a una dimensione più ricca, più vera: la memoria diventa parte integrante della pittura. La memoria, come celebrazione, è un incidente. Poi c'è il racconto di una memoria personale, ma quella è un'altra storia».

Giocare con i riflessi è una prerogativa per l'artista, creare una duplicità distorta che porta dal reale all'irreale. In questo caso Doig attinge dai ricordi personali della sua infanzia trascorsa in Canada:

"il soggetto di questo quadro è mio fratello, ma conta per me, non per gli altri. Come in tutte le opere d'arte è solo lo sguardo di chi guarda a dare un significato».

Il fratello di Doig funge da scala per l'immenso paesaggio, consentendo così al fruitore di sentirsi parte dello scenario iper-reale, il soggetto cerca di scorgere il proprio riflesso tra le increspature dell'acqua, Blotter ci offre un'esperienza eterea da guardare con totale meraviglia e lieve incredulità, le pennellate piene e decise creano sorprendenti effetti di luce. Doig risponde con le sue opere alla nostra esigenza di immaginazione e fantasia in un modo così diretto che quasi ci coglie di sorpresa.

*Simona Balzamo è un'artista nata nel 1995 a Napoli nella stagione dei colori caldi, che cresce e sperimenta dipinti dalle fredde tonalità.
Sensibile alle storie che il mondo le porta incontro, nei suoi lavori si riscoprono le vite di chi incrocia. E così come le persone, ogni lavoro ha una vita propria, con tecniche e colori che lo contraddistinguono.

CSI | CENTRO STUDI INTERNAZIONALI

I contributi firmati non costituiscono, nè rappresentano, la posizione ufficiale del
Centro Studi Internazionali ma solo quella dei singoli autori e collaboratori

CSI Review, Anno I Numero 2.
Numero chiuso dal Consiglio Direttivo e dal Comitato Esecutivo in data 05/12/2020.
© RIRPODUZIONE RISERVATA.