

EUNOMIA

RIVISTA SEMESTRALE DI STORIA E POLITICA INTERNAZIONALI

ANNO V n.s., NUMERO 2, 2016

NUMERO SPECIALE DEDICATO AL PROF. ANTONIO DONNO

A CURA DI

GIULIANA IURLANO



UNIVERSITÀ
DEL SALENTO
2016

Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali

Università del Salento

Direttore Responsabile

Massimo Ciullo (Università del Salento, Lecce, Italy)

Editor in Chief

Antonio Donno (Università del Salento, Lecce, Italia)

Co-editor

Giuliana Iurlano (Università del Salento, Lecce, Italia)

Scientific Board

Furio Biagini (Università del Salento), Uri Bialer (Hebrew University, Jerusalem, Israel), Ester Capuzzo (Università "La Sapienza", Roma), Michele Carducci (Università del Salento), Ennio Di Nolfo (Università di Firenze), Antonio Donno (Università del Salento), Giuseppe Gioffredi (Università del Salento), Giuliana Iurlano (Università del Salento), David Lesch (Trinity University, San Antonio, TX, USA), Joan Lluís Pérez Francesch (Universidad Autónoma de Barcelona), Amparo Lozano (Universidad S. Pablo Ceu-Madrid, Spagna), Luke Nichter (A&M Texas University, USA), Francesco Perfetti (LUISS "G. Carli", Roma), Attilio Pisanò (Università del Salento), Ricardo D. Rabinovich-Berkman (Universidad de Buenos Aires), Bernard Reich (George Washington University, Washington, USA), Mario Sznajder (Hebrew University, Jerusalem, Israel), Antonio Varsori (Università di Padova), Claudio Vercelli (Istituto "G. Salvemini", Torino), Manuela Williams (University of Strathclyde, U.K.)

Editorial Staff

Giuliana Iurlano, Massimo Ciullo, Fiorella Perrone, Bruno Pierri, Francesca Salvatore (Publication Manager), Lucio Tondo, Ughetta Vergari

Editorial Office

c/o Corso di Laurea di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali
Università del Salento-Lecce
Via Stampacchia, 45
73100 Lecce (Italy)
tel. 39-0832-294642
tel. 39-0832-294765
fax 39-0832-294754
e-mail: eunomia@unisalento.it

In collaborazione con



ISSN 2280-8949

Journal website: <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia>

© 2016 Università del Salento – Coordinamento SIBA



SOMMARIO

ANNO V n.s., NUMERO 2, 2016
NUMERO SPECIALE DEDICATO AL PROF. ANTONIO DONNO
A CURA DI GIULIANA IURLANO

GIULIANA IURLANO <i>Editoriale</i>	p. 7
SAGGI/ESSAYS	
ENNIO DI NOLFO <i>L'Italia nel sangue altrui. Dall'antichità all'attualità internazionale</i>	p. 13
ESTER CAPUZZO <i>"Terre incognite". Charles Yriarte e il viaggio nell'Adriatico orientale</i>	p. 29
MICHELE CARDUCCI <i>Migranti e "comparazione umanitaria" dei giudici in Italia</i>	p. 41
LUCA CODIGNOLA <i>Ma che cosa è questo Atlantico? Un modernista di fronte alla storiografia delle buone intenzioni</i>	p. 57
RAIMONDO CUBEDDU <i>Noterelle sul "vero individualismo" hayekiano</i>	p. 107
MASSIMO DE LEONARDIS <i>Occidente e islam nelle relazioni internazionali. Dalla storia all'attualità</i>	p. 179
ANTONIO TARANTINO <i>Uomo (dignità dell')</i>	p. 195
CHIARA VANGELISTA <i>1924. Luciano Magrini e l'emigrazione italiana in Brasile</i>	p. 215
LUIGI MARCO BASSANI <i>La convenzione di Hartford del 1814</i>	p. 231
ELENA CALANDRI <i>Gli Stati Uniti e il ruolo internazionale della CEE: l'associazione della Turchia 1959-1963</i>	p. 253
FABRIZIO LELLI <i>Profughi ebrei nel Salento (1944-1947): nuove testimonianze</i>	p. 277

ALIA K. NARDINI <i>Filosofia e politica nel conservatorismo statunitense del novecento.</i> <i>Eredità storico-concettuali</i>	p. 291
ATTILIO PISANÒ <i>Dalla Dichiarazione universale al diritto globale.</i> <i>Progressi e aporie nel cammino dei diritti umani verso l'universalità</i>	p. 317
VALTER LEONARDO PUCETTI <i>Delfini digressivo</i>	p. 335
DOMENICO SACCO <i>Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana</i>	p. 351
FURIO BIAGINI <i>La compagnia Naftali Botowin e la partecipazione degli ebrei alla guerra civile spagnola (1936-1939)</i>	p. 397
GIUSEPPE GIOFFREDI <i>Obblighi internazionali in materia di tortura e ordinamento italiano</i>	p. 415
MAURIZIA PIERRI <i>L'iniziativa internazionale HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) come esempio virtuoso di giustizia distributiva</i>	p. 429
FRANCESCO FABRIZIO TUCCARI <i>Prolegomeni a uno studio in tema di sicurezza alimentare</i>	p. 441
UGHETTA VERGARI <i>Migrazioni e cittadinanza: dinamiche di esclusione e possibilità di integrazione</i>	p. 457
BEATRICE BENOCCI <i>Helping Hungarians</i>	p. 473
ELENA CESCA <i>Il divario tecnologico tra Stati Uniti e Europa occidentale: quadro generale dei tentativi di identificazione nel dibattito degli anni '60 e il contributo italiano</i>	p. 499
MARCELLO CIOLA <i>Gli ultimi venticinque anni di relazioni tra Turchia e Israele: ascesa, crollo e prospettive future</i>	p. 521

ANTONIO EDUARDO FAVALE <i>Language and Negotiation in a New World of Challenges</i>	p. 543
PAOLO MACRÌ <i>Henry Kissinger tra idealismo, realismo e costruttivismo.</i> <i>Considerazioni per il nuovo secolo</i>	p. 555
ALBERTO MINGARDI <i>Libertà, anche per i credenti?</i> <i>Su un dibattito del «Giornale degli economisti»</i>	p. 571
CLAUDIA MORINI <i>L'evoluzione della libertà religiosa nel diritto internazionale</i>	p. 595
BRUNO PIERRI <i>Realpolitik and African Nationalism:</i> <i>Labour Britain and Angola in the 1960s</i>	p. 611
LUCIA PONZO <i>EU Democracy Promotion in Morocco Rule of Law Analysis</i>	p. 671
EMANUELA PRIMICERI <i>La prima fase del centrismo e la questione migratoria</i> <i>nel secondo dopoguerra</i>	p. 691
FRANCESCA SALVATORE <i>Dalla radio a Facebook.</i> <i>100 anni di comunicazione presidenziale americana</i>	p. 713
BENEDETTA SCARIOT <i>Gli Stati Uniti e il PSI negli anni sessanta</i>	p. 753
LUCIO TONDO <i>I servizi segreti dell'Intesa a Gallipoli</i> <i>durante la prima guerra mondiale</i>	p. 775
IDA LIBERA VALICENTI <i>“The First break in the wall” : la visita del presidente</i> <i>Richard Nixon a Bucarest nel 1969 e gli accordi</i> <i>che cambiarono la geometria della Guerra Fredda</i>	p. 793
ANNA GRAZIA VISTI <i>Il fallimento del bargaining approach kennediano</i> <i>in Medio Oriente (1961 - 1963)</i>	p. 815

GIOVANNA BINO «Virago della malavita macchiaiuola [...]». <i>Donne fuori dalla società e dalla legge</i>	p. 899
ADRIANO CICERONE <i>La deterrenza nucleare israeliana: Il “Critical Technological Assessment in Israel and NATO Nations” del 1987</i>	p. 915
FEDERICA FANULI <i>L’Iran di Rohani. Come cambia il volto della Repubblica islamica dalle elezioni del 2013 e la crescente rivalità saudita nella regione mediorientale</i>	p. 939
MARCO POST MORELLO <i>Alyah (Salita)</i>	p. 955
RASSEGNE/REVIEW ARTICLES	
PAOLO MACRÌ <i>Un’analisi dei più recenti contributi agli studi strategici e alla storia militare</i>	p. 979
GIULIANA IURLANO <i>Rassegna di studi sulla storia ebraica e su Israele</i>	p. 995
BREVI RECENSIONI/SHORT REVIEWS	
a cura di GIULIANA IURLANO	p. 999
RECENSIONI BREVI.....	p. 1001
Gli Autori.....	p. 1009

Editoriale

*Tu se' lo mio maestro e 'l mio autore,
tu se' solo colui da cu' io tolsi
lo bello stilo che m'ha fatto onore
(Inf. I, 85-87)*

*Or va, ch'un sol volere è d'ambidue:
tu duca, tu signore e tu maestro
(Inf. II, 139-140).*

Non so se io sia la più indicata a raccontare la storia personale e scientifica del professor Antonio Donno, visto il legame che ci unisce. Ma, forse, proprio quel legame può aggiungere qualcosa in più, perché sono stata, sin dagli anni settanta, sua allieva e, dunque, l'ho conosciuto da studentessa universitaria quando insegnava Storia Americana nell'ateneo salentino. Sin dal primo momento, ha manifestato uno spirito eccentrico, non solo nell'abbigliamento (famosissimi i suoi colorati papillon), ma nella materia che insegnava, "eccentrica" anche quella in epoca post-sessantottina. Ma il calore che emanava durante la lezione lo ricordano ancora molti suoi studenti, oggi per la maggior parte essi stessi docenti nelle scuole italiane. Calore e grande preparazione. Le lezioni rispecchiavano quella che era la sua principale caratteristica di studioso: la curiosità intellettuale. Era capace, infatti, di spaziare da un argomento all'altro (ricordo ancora il suo apprezzatissimo corso sul jazz, quando – armato di un vecchio giradischi – faceva ascoltare brani musicali a tutto volume nelle aule ingessate dell'Università di Lecce) e di solleticare l'interesse più profondo nei suoi studenti. Anche il metodo di ricerca era particolare: quasi nessuna lezione teorica, ma un insegnamento pratico, un presentarsi umilmente come esempio vivente di quello che si deve fare per essere uno storico "vero": il lavoro sulle fonti (meglio ancora se inedite), le note a piè di pagina, la bibliografia e tutto ciò che può consentire agli altri studiosi di conoscere le basi della propria ricerca, per sostenerla o, eventualmente, anche per confutarla. E poi, la continua insistenza defelliciana sul revisionismo storico: il vero storico – ha sempre sostenuto Antonio Donno – deve essere un revisionista, deve poter andare sempre avanti nella sua ricerca, deve saper rimettere in discussione quanto ha scritto in precedenza, se trova dei documenti che lo portino a modificare la sua interpretazione originaria.

Il suo stesso percorso di studio è stato una vera e propria "scoperta" umana e intellettuale: ha iniziato occupandosi di letteratura americana (erano i tempi in cui i suoi coetanei leggevano e commentavano *Il Capitale* di Marx e lui, invece, già frequentava con passione i classici della letteratura italiana e straniera, scrivendo di Philip Roth e dell'intellettuale ebreo in America); poi, da iniziale borsista e fino alla nomina di professore associato di "Storia Americana", si è spostato su argomenti più prettamente storici: dal New Deal rooseveltiano fino all'amministrazione Truman, senza mai abbandonare quel suo innato amore per la libertà dell'individuo, che intanto trovava spazio negli studi sull'anarchismo americano, pressoché sconosciuto ai più, e sui temi della libertà di pensiero e di espressione. E, mi piace ricordarlo, senza mai mettere da parte la letteratura, da lui considerata la fonte principale a cui lo storico dovrebbe attingere, proprio per la profonda sensibilità e per la capacità di intuire le più importanti dinamiche storiche

che la narrativa di tutti i tempi manifesta. Lo storico – sostiene continuamente Donno – deve prima di tutto essere un lettore “affamato”, deve saper cercare nelle opere letterarie quegli stimoli e quelle suggestioni che solo i romanzieri e i poeti sanno cogliere in anticipo e descrivere; poi, deve trasfondere quelle “intuizioni” nella ricerca storica, tradurle in ipotesi da indagare e da verificare e, infine, “narrarle in altro modo”.

Poi, la svolta: attraverso la presidenza Truman, Antonio Donno “scopre” Israele e tutte le tematiche legate alla sua nascita come entità statale nel 1948, compreso quello spartiacque storico e morale che è stata la *Shoah*. È un tuffo violentissimo in acque ancora poco scandagliate, quando parlare di questi temi era quasi “inappropriato”. Sono mesi e anni di letture e di studio, di incontri e di confronti. Due per tutti: lo scrittore Alberto Lecco, che lo introduce al rapporto tra *Shoah* e letteratura; e la sopravvissuta ad Auschwitz Elisa Springer, che – grazie a lui – racconterà per la prima volta la sua drammatica storia, poi pubblicata con il titolo *Il silenzio dei vivi*.

La svolta ebraica segna, per Antonio Donno, l’inizio di una nuova fase: il suo innato internazionalismo si traduce in numerose proposte – molte delle quali accolte – di introduzione nell’ateneo salentino di discipline come Lingua e Letteratura ebraica e Filosofia ebraica, che oggi hanno dato al Salento i frutti migliori della ricerca sull’ebraismo medievale con gli studi di Fabrizio Lelli, o come Storia dell’Ebraismo, che – grazie all’incessante lavoro di Furio Biagini – ha segnato una tappa importantissima nella conoscenza e nella diffusione di tali tematiche. Ma l’internazionalismo di Donno – intanto diventato professore ordinario – si è felicemente coniugato con l’istituzione del Corso di Laurea in Scienze Politiche: il suo passaggio al settore disciplinare di Storia delle Relazioni Internazionali ha significato l’introduzione di nuove discipline d’insegnamento come Storia delle Relazioni Internazionali, Relazioni Internazionali, Storia della Guerra Fredda, Storia dei Trattati e Politica Internazionale, Storia Diplomatica, Storia degli Stati Uniti, Storia della Cultura Nordamericana, Storia delle Relazioni tra Stati Uniti ed Europa. In un tale contesto, egli ha costituito una vera e propria “scuola” di studi sul Medio Oriente, formando un numero significativo di giovani studiosi, ai quali ha dato soprattutto la possibilità di pubblicare le loro ricerche. Nello stesso tempo, non ha mai smesso di acquisire fonti archivistiche e bibliografiche, che hanno consentito all’ateneo salentino di diventare uno dei centri di documentazione sull’ebraismo e sul Medio Oriente tra i più forniti in Italia.

Tralascio l’incredibile mole di pubblicazioni, le esperienze di insegnamento anche alla LUISS “Guido Carli” di Roma, la direzione scientifica del Dottorato di Ricerca in “Storia delle Relazioni e delle Organizzazioni Internazionali”, la partecipazione a comitati scientifici di importanti riviste anche internazionali o, per ultimo, il suo incarico di *editor in chief* di «Eunomia». Tralascio tutto questo perché vorrei tornare al suo rapporto con gli allievi: ha accolto sempre tutti a braccia aperte, senza mai avere pregiudizi sulle diversità di vedute anche politiche, con l’unico discrimine costituito dalla loro voglia di lavorare sodo e di continuare a studiare e a fare ricerca. Io sono una di loro. Da lui ho imparato a lavorare sulle fonti, a valutarle attentamente, a confrontarle e a verificare le mie ipotesi di ricerca. Oggi, posso riconoscere sinceramente il valore di quell’affinità elettiva che Antonio Donno è riuscito a comunicare ai suoi “ragazzi”.

Infine, un ringraziamento a tutti coloro che hanno voluto contribuire alla realizzazione di questo numero speciale di «Eunomia». Si tratta di persone – colleghi e allievi di

Antonio Donno – che lo stimano veramente e che gli sono sinceramente affezionati. Tra di loro, ci tengo a ricordare il professor Ennio Di Nolfo, il nostro grande Maestro, che – appena saputo dell’iniziativa – ha voluto immediatamente mandare il suo contributo, anche se la sua condizione di salute si era aggravata e le sue forze fisiche tendevano ad affievolirsi. Ma, nonostante ciò, ha trovato il tempo e la capacità per testimoniare, con un contenuto concreto, la sua grande amicizia e stima per Antonio Donno. È stato, infatti, il primo a rispondere, inviando l’introduzione del volume che stava scrivendo, come se presagisse che non avrebbe fatto in tempo a vedere la pubblicazione della rivista. Credo che proprio questo suo grande desiderio di riconoscere e onorare il lavoro di Antonio Donno possa costituire l’aspetto più importante di questa iniziativa.

G.I.

SAGGI
ESSAYS

Il professor Ennio Di Nolfo ha inviato questo suo contributo – che costituisce l'introduzione di un'opera che stava scrivendo – poco prima di lasciarci. Non voleva mancare, ancora una volta, a un impegno preso con la redazione della nostra rivista e con colui cui è dedicato questo fascicolo. Il nostro Maestro sarà sempre per noi fonte di conoscenza e di ispirazione.

ENNIO DI NOLFO

L'Italia nel sangue altrui. Dall'antichità all'attualità internazionale

Abstract: *The article illustrates and explains the historical background of an Italy that from classical antiquity to the present day has undergone numerous, often dramatic changes that, over time, have altered its role and its same political and geographical nature, placing, from time to time, as a pure geographical expression or as a united state always conditioned by a vain, sometimes disastrous, will to power. The place that Italy now occupies in the European context.*

Keywords: Roman Empire; Barbaric invasions; Italian Renaissance; Unification; Political battle; Fascism; Republic; United Europe.

Quando si usa la parola “Italia”, le accezioni nelle quali il termine viene inteso sono più che numerose. La meno vaga definisce il termine geograficamente; altre lo utilizzano linguisticamente, artisticamente, architettonicamente, urbanisticamente, e così via. In questa sede, il termine tende ad acquistare una puntuale connotazione politica. Mira, in altro modo, a capire perché un'entità etnico-geografica indefinita e probabilmente fondata nelle paludi gradualmente diventasse un'entità politica, prima isolata come un borgo, poi estesa a tutta la penisola, a tutto il Mediterraneo o a gran parte di esso. Solo con qualche artificio logico si potrebbero trovare episodi analoghi e più duraturi. In questa sede si cerca di ripercorrere la traiettoria politico-giuridica che, dalla crisi dell'Impero romano, condizionata dalla fase delle invasioni barbariche, si giunse al dominio carolingio e all'affermazione della supremazia papale come soggetti dai quali provenivano leggi e poteri. Le leggi erano il frutto della volontà imperiale, sintetizzata univocamente per la prima volta nell'ottocento da Carlo Magno, rispetto a un territorio che comprendeva gran parte della Francia, delle terre germaniche e dell'Italia. Le leggi tendevano a definire diritti e norme. A loro volta, i poteri, dalla validità infinita e superiore, discendevano dalla consacrazione papale, risalivano ai primi anni della cristianizzazione

dell'Impero romano e avevano una valenza generale, spirituale, superiore a ogni altra potestà. Erano dunque lo spirito dell'umanità. Non si tratta, in questa sede, di tentare un recupero analitico di ciò che accadde dopo quegli anni, e nemmeno una ricostruzione originale, basata su nuove ricerche approfondite ma di una riflessione storiografica, derivante da ricerche altrui, intesa a cercare di capire come nel corso dei secoli tutto ciò mantenesse una sua implicita unità geografica e restasse legato alle sua fondamenta. Questa fu guidata dapprima dalla creazione di una lingua lentamente diventata comune (una caratteristica già di per sé mirabile soprattutto perché emersa da secoli di contrapposizioni etniche); poi dal definirsi di forme d'arte affini o prossime, confluite nel miracoloso impegno che si suole definire come "rinascimento". Tutto ciò sebbene la penisola, da secoli, fosse trasformata in campo di battaglia, dove il sangue altrui si mescolava con quello delle popolazioni italiche, quasi in un alambicco artificiale dal quale nasceva qualcosa di nuovo. Fino all'età dell'equilibrio italico, cioè fino agli anni di Lorenzo il Magnifico, questo fu il travaglio delle popolazioni che vivevano nella penisola o che invadevano l'Italia. Da principio attratte da ciò che era presupposto dal concetto di "romanità", poi ambiziose di imporre una propria visione di civiltà diverse, ma tendenzialmente attratte dall'eredità dei secoli precedenti. Il che allude sia alla pressione delle forze "barbariche", sia alla successiva pressione delle forze imperiali di stirpe germanica, fino all'esperienza di Federico il Grande. Fra questi anni e la fase rinascimentale si colloca il "medioevo", cioè l'epoca durante la quale ebbe luogo la trasformazione della società italiana dalla crisi vissuta nel secolo precedente sino alla nascita dei principati; periodo durante il quale la "politica di equilibrio" dominata dal Magnifico non riuscì a stabilire alcuni decenni di tregua. Dopo il 1494, con la crisi del sistema mediceo e la fine della politica di equilibrio tra gli stati, la penisola divenne, in maniera sempre più netta e gravosa, il campo di battaglia fra gli stati moderni che frattanto si erano costituiti sulle rovine del sogno di un impero onnicomprensivo. A cominciare dalla Francia fino alle terre germaniche dominate dagli Asburgo. Altri stati nascevano da questa lotta. Le combinazioni dinastiche portavano alla nascita del dominio di Carlo V e, grazie anche alle scoperte geografiche, trasformarono per oltre un secolo e mezzo la Spagna in potenza dominatrice di gran parte del Mediterraneo oltre che di molte rotte atlantiche, e videro sorgere la marina e l'egemonia britannica che, dagli anni della regina Elisabetta

L'Italia nel sangue altrui

sino ai giorni nostri, hanno caratterizzato il sistema internazionale. Erano vicende rispetto alle quali ciò che accadeva in Italia acquistava una valenza periferica, se non per la presenza delle repubbliche marinare; oppure, nella migliore delle ipotesi, diventavano strumenti della politica di potenza altrui. Ciò nonostante, gli anni dell'equilibrio mediceo avevano proposto la prima elaborazione teorica del tema dell'equilibrio internazionale (Machiavelli, Guicciardini, Gentili, Botero), come entità collegata da regole implicite o dettate dai frutti della riforma protestante. Le guerre europee del XVII e XVIII secolo furono il periodo durante il quale questi dibattiti e queste contese sia in termini pratici, sui campi di battaglia, sia in termini teorici, con le elaborazioni dei grandi politici e giuristi che ebbero in Pufendorf e Grozio le loro punte di eccellenza. La rivoluzione francese spalancò queste teorie alla loro applicazione e ispirò la loro evoluzione nelle tesi legate al concetto o al principio di nazionalità. Su questo terreno si sviluppò la creazione dello spirito nazionale italiano, storicamente maturato sull'insegnamento del Muratori e di tanti altri, e pronto a diventare volontà politica.

Nell'*Eneide* Virgilio indicava l'Italia mèta del proprio eroe: «C'è un luogo [...] una terra antica, forte d'armi e fertile di terre/ uomini Enotri l'abitarono, ora è fama che i loro discendenti/ la chiamino Italia, dal nome di un loro condottiero».¹ Non era una identificazione politica né geografica ma solo un'allusione poetica che del resto corrispondeva ai termini usati numerosi decenni prima da Strabone, storico e geografo greco. Virgilio ne parlava conoscendone i confini geografici ma soprattutto come luogo di varie etnie, matrice di un impero che dominava gran parte delle terre allora conosciute, generatrice di una lingua divenuta allora universale e di forme d'arte attinte anche a esperienze prossime ma assorbite in una realtà nuova. La crisi del sistema imperiale romano, alla parte peninsulare quale, dal III secolo d.C., si diede per la prima volta l'estensione della parola "Italia", mutava solo in parte le cose. L'egemonia politica cedeva il passo alla supremazia culturale, alla volontà di assimilare forme di amministrazione connotate dalla derivazione romana, all'insediamento in Roma, la città allora politicamente dominante ogni altra realtà politica, del centro della cristianità, la santa sede, unico garante uni-

¹ F. FINOTTI, *Italia. L'invenzione della patria*, Milano, Bompiani, 2016, p. 31.

versale delle legittimità delle conquiste militari grazie alla capacità di trasformarle in manifestazioni di una volontà suprema, tribunale per l'attribuzione del potere religioso e di quello politico. Una supremazia che sarebbe durata per oltre un secolo, sino alla metà del 1500, quando essa fu contestata dalla riforma, ma che in Italia ebbe il potere di esercitare non solo un capillare dominio religioso, ma anche un controllo politico che spezzava la continuità territoriale della penisola, costringendola alla suddivisione in entità separate materialmente e dinasticamente. Con la crisi dell'Impero d'Occidente, l'Italia divenne la mèta per le popolazioni barbariche che, da oltre le Alpi, guardavano alla prosperità delle terre meridionali come a una sorta di Eden e ne facevano terra di conquista, con il proposito di esserne assimilati. Ma era ben chiaro che ciascuna di queste invasioni, quale che ne fosse l'obiettivo politico, guardava all'Italia come a una preda da conquistare e dominare; come a un campo di battaglia verso il quale trasferire le rivalità etniche o dinastiche. Sebbene il periodo delle invasioni barbariche non possa tutto essere assimilato sotto la definizione di decadenza e, anzi, abbia conosciuto momenti di ineguagliata prosperità, ciò che ai posteri illustrano quei secoli fu soprattutto il fatto che l'Italia diventasse un vero e proprio campo di battaglia, costellato da fortezze, castelli, baluardi difensivi, ai quali era affidato il controllo delle grandi vie di comunicazione, ma ai quali anche il destino assegnava il ruolo di terreni di scontro militare ben determinato. Chi volesse costruire una mappa dei luoghi militari di quei secoli non avrebbe difficoltà nell'indicarli quasi come luoghi deputati per tutte le battaglie che resero poi famosi condottieri e capitani di ventura. Ciò nonostante, era verso l'Italia dei secoli XII-XVI che da ogni parte d'Europa si guardava come alla sede della formazione dei primi sistemi capitalistici e, in senso ben diverso, come al luogo dove le arti fiorivano con vigore e capacità di innovazione che in pochi altri luoghi d'Europa fossero conosciuti. Il sistema capitalistico e quello dei commerci, che avevano in Firenze, Venezia, Genova, Pisa, Milano, Napoli, Palermo il loro centro propulsore, era di dimensioni tali da condizionare la vita economica di tutto il Mediterraneo (è per questo che la scoperta dell'America, nel 1492, modificò i termini del problema). La prosperità delle arti, accompagnata dalla eccezionale virtù del dialetto toscano di diventare la lingua colta che sostituiva il latino, sebbene non dovunque mettesse profonde radici (Dante Alighieri cita la varietà di almeno quattordici dialetti), erano l'espressione dell'energia creatrice di in-

L'Italia nel sangue altrui

tere categorie delle popolazioni italiane. Non v'è dubbio che ciò accadesse anzitutto in Toscana, da Firenze a Siena, da Pisa ad Arezzo, ma poi, fuori di questa regione, a Venezia e nel Veneto, a Genova, nelle capitali dei minori principati emiliani, e soprattutto a Roma, centro della religione universale ma anche punto di incontro delle esperienze di artisti provenienti da ogni parte d'Italia. Tutto ciò faceva delle maggiori città italiane i luoghi in cui accorrere, per attingerne l'esempio, da ogni parte d'Europa; oppure le città, dove i principi dei maggiori casati europei chiamarono presso di sé artisti italiani perché elargissero il loro esempio. Erano tracce destinate a durare e tali da richiamare l'attenzione dei potenti di ogni stato prossimo all'Italia. Furono le tracce lungo le quali, dopo le invasioni barbariche, vennero combattute gran parte delle guerre volute dalle nascenti dinastie che generavano in Europa lo stato moderno. Generavano, in altri termini, un sistema di relazioni interne e internazionali rispetto al quale l'Italia non aveva nulla (o ben poco) da contrapporre sul piano della politica di potenza. E ciò spiega perché in Italia, superata la fase delle lotte tra gli stati in cui essa era divisa e trascorsi i pochi decenni della politica di equilibrio governata da Lorenzo il Magnifico, dal 1494 al 1559 si ripercossero le contese tra i nuovi stati europei, cioè la Francia, la Spagna e l'Impero asburgico, per l'egemonia continentale. E fu solo la sconfitta spagnola per opera dell'Inghilterra che allontanò o, quanto meno, alleggerì, il Mediterraneo italiano dalla presenza spagnola, spostando il centro delle contese egemoniche verso l'Europa centrale e orientale o, in senso opposto, verso le rotte atlantiche.

Sino ai mutamenti imposti dai trattati settecenteschi, l'Italia come oggetto rimase dunque politicamente assente dal pensiero politico delle sue genti ed ebbe parte nell'evoluzione del modo di concepire le relazioni tra le potenze europee solo entro i limiti nei quali i suoi filosofi, da Marsilio da Padova, autore sin dal 1334 del *Defensor pacis*, fermo assertore del primato politico su quello religioso, al Machiavelli, a Guicciardini e Botero, sino all'epoca di Ludovico Antonio Muratori, considerarono le istituzioni dalle quali essa veniva governata e tracciavano storiograficamente la vita italiana, senza considerarla come una pura e semplice giustapposizione delle storie regionali ma come un insieme che non poteva essere disgiunto ma non era ancora concepito come un'entità unitaria. In modo appena percettibile nasceva l'idea che questo insieme di storie regionali fosse anche l'annuncio di una visione nuova, che assimilava i particolari-

smi e li componeva in alleanze federative o in una visione unitaria. Era la vigilia dell'epopea napoleonica, la quale fece maturare l'esistenza di un sentimento nazionale ma riprodusse ciò che per diverso tempo l'Italia aveva evitato di essere, il campo di battaglia delle lotte egemoniche europee. Più precisamente, il terreno sul quale la Francia imperiale e l'Austria asburgica lottarono a lungo per conquistare una supremazia che le proiettasse verso il dominio peninsulare non solo italiano ma anche balcanico, nel caso dell'Austria; o verso un'egemonia continentale che non conosceva confini, poiché dall'Italia si estendeva all'Impero ottomano e all'Africa settentrionale, dai Balcani si estendeva a tutta l'Europa centro-settentrionale, dove l'antagonismo prussiano non era ancora divenuto nazionalismo germanico. Detto in sintesi, la parola "Italia" non era più e soltanto l'indicazione di un dato geografico. Diventava il fondamento di un progetto politico a scadenza non immediata, eppure sempre più delineato nella mente di chi s'adoperava per la sua attuazione. «Han giurato: Non fia che quest'onda/ scorra più tra due rive straniere;/ Non fia loco ove sorgan barriere, tra l'Italia e l'Italia, mai più! [...] /Una gente che libera tutta, /o fia serva tra l'Alpe ed il mare; /Una d'arme, di lingua, d'altare/, di memorie, di sangue e di cor»: era questa la visione poetica che il Manzoni, nell'ode *Marzo 1821*, scriveva, riecheggiando i moti di quell'anno. Per molti decenni ancora, dal 1796 al 1870, l'Italia tornò a essere un campo di battaglia, la cui posta fu, di volta in volta, la pretesa di controllare tutta la penisola e, con la Spagna, tutto il Mediterraneo; quella di farne un territorio dominato dalla Francia imperiale e, dopo la fine del sogno napoleonico, il terreno di sperimentazione delle trame cospirative e delle organizzazioni eversive; infine, ma nuovamente, il terreno sul quale la Francia di Napoleone III e l'Impero asburgico si contesero vanamente la supremazia politica, illudendosi talora di aver salvato il salvabile ma, dal 1870 in poi, forzati a rassegnarsi ad avere in Italia solo gli spazi che la fragilità del nuovo stato lasciava loro. Furono parecchi decenni di pace, durante i quali il compito degli italiani mutò di natura, trasformandosi nell'immane necessità di far sorgere dalle diversità un sistema unitario. Ma un sistema unitario che doveva vivere in competizione con grandi stati europei ciascuno dei quali, in modo diverso ma in direzioni spesso tali da portare alla collisione, esprimeva nell'ambito internazionale la nuova forza di stati che frattanto si erano modernizzati, avevano avviato le loro iniziative coloniali, si erano dotati di eserciti stanziali forti e

L'Italia nel sangue altrui

armati in modo, per quei tempi, sempre più formidabile. Perciò se l'Italia non fu dal 1870 al 1915, il campo di battaglia per le maggiori potenze europee, fu tuttavia per queste la riserva strategica e politica da far valere sul terreno della politica di potenza. Poiché non si deve dimenticare il fatto che dal XIX secolo in poi la politica di potenza ritornò a essere (se mai aveva cessato prima) il principio ispiratore della vita internazionale. Il posto dell'Italia in questo sistema era tutto da definire e oscillava tra l'ambizione di essere eguale agli altri maggiori paesi europei e i limiti delle risorse disponibili per diventarlo. Tra il 1870 e il 1871 l'identità dell'Italia andò precisandosi anche in senso internazionale. Invero, da principio questo apparve un dato sempre in discussione. Per diversi anni il timore che le conquiste degli anni recenti fossero alla mercé delle maggiori potenze, ciascuna delle quali aveva suoi motivi per aver favorito oppure ostacolato la nascita di un nuovo soggetto, proiettato, a suo modo, verso un determinato modo di concepire la politica di potenza, incombeva sulla capacità dell'Italia di sopravvivere ai problemi che essa stessa, con la sua unificazione, aveva creato. Se da principio le incertezze interne trattennero l'Italia dal voler essere più di quanto la storia le aveva concesso; o se, per altri anni, i preconcetti della sinistra democratica favorirono una politica di disimpegno, basata sul presupposto che anche nella vita internazionale le regole della democrazia dovessero prevalere, dopo il 1881, cioè dopo che la Francia ebbe esteso il suo protettorato sulla Tunisia, mostrandosi in maniera evidente come un potenziale antagonista della politica mediterranea dell'Italia, anche i più cauti compresero che un'Italia isolata era anche un'Italia sacrificata alle esigenze altrui. Venne dunque il momento di uscire dalla solitudine per partecipare alla formazione di uno dei maggiori schieramenti tra i quali l'Europa si sarebbe divisa. La firma del trattato delle Triplice Alleanza, nel maggio 1882, suggellava il completo abbandono della vocazione a rappresentare una voce nuova nel sistema internazionale per entrare nel più tradizionale degli schemi diplomatici. L'alleanza con l'Impero austro-ungarico e con la Germania contrassegnava l'involuzione conservatrice della politica estera italiana, in parallelo con l'involuzione protezionistica di una politica interna e industriale che, sfruttando allo stremo le risorse disponibili, alimentava la spinta a diventare una delle potenze industriali del continente: non lo strumento passivo degli orientamenti triplicistici ma un soggetto intenzionato a definire da sé i propri obiettivi. L'alleanza con le potenze con-

servatrici dava il suo contributo al mutamento del modo di essere dell'Italia. Essa diventava da ultima delle grandi potenze (come allora si diceva) un paese proiettato, come le altre potenze europee, verso l'espansione nei Balcani e in Africa. La parola "Italia" aveva perso gran parte dei nobili entusiasmi che avevano accompagnato la sua affermazione nazionale, per trasformarsi in una definizione geopolitica eguale alle altre. In un certo senso, essa subiva una trasformazione genetica, poiché la partecipazione alle diatribe del sistema internazionale alimentava la volontà di affermarsi come soggetto risolutivo delle controversie e aggiungeva alla nozione tradizionale la volontà di essere qualcosa di più: una potenza che, in virtù della sua storia remota e recente, poteva affermare il senso della propria nazionalità e la prevalenza dei valori in essa incorporati nella determinazione del modo in cui partecipare alla vita internazionale. Era, questo, un modo per affermarsi nell'opinione pubblica interna ma anche per mostrare che l'"Italiotta" non era più un soggetto trascurabile ma era l'erede dell'antica grandezza imperiale. La massima "*Roma caput mundi*" si riaffacciava come ideale dal quale trarre ispirazione. Che ciò dipendesse anche dalla notevole libertà d'azione che, dalla fine del XIX in poi, l'Italia aveva acquisito per effetto della formazione della Duplice Intesa, poi allargata alla Russia, risultò evidente da quando, sin dai primi anni del secolo, il governo di Roma mostrò di voler sfruttare i margini di libertà d'azione che i nuovi schieramenti creavano e ciò divenne chiaro nel 1915, per effetto del modo in cui il paese entrò nella prima guerra mondiale. Erano gli anni durante i quali l'Italia si avviava a diventare o, meglio, cercava di avviarsi a diventare una "grande potenza", eguale per volontà politica ma superiore per tradizione storica alle potenze europee. Erano gli anni in cui nasceva il partito nazionalista. Enrico Corradini, uno dei suoi esponenti più in vista, nel discorso di fondazione del partito nazionalista, concepito come antitesi al socialismo nascente, affermava: «Il nazionalismo deve anzitutto batter sodo su questa verità: l'Italia è una nazione materialmente e moralmente proletaria. Sottoposta alle altre nazioni è debole, non di forze popolari, ma di forze nazionali. [...] Il nazionalismo deve [...] essere, a male agguagliare, il nostro socialismo nazionale. Cioè, come il socialismo insegnò al proletariato il valore della lotta di classe, così noi dobbiamo insegnare all'Italia il valore della lotta internazionale. Ma la lotta internazionale è la guerra? Ebbene, sia la guerra! E il nazionalismo suscitò in Italia la volontà della guerra vittoriosa. È superfluo avvertire che la

L'Italia nel sangue altrui

nostra guerra non è un precipitarsi alle armi, e che la nostra guerra vittoriosa non è un'ingenuità poetica, o profetica, ma un ordine morale. Noi insomma proponiamo un "metodo di redenzione nazionale" e con un'espressione estremamente riassuntiva e concentrata lo chiamiamo "necessità della guerra". La guerra è l'atto supremo, ma l'affermare la necessità della guerra comprende il riconoscere la necessità del preparare la guerra e del prepararsi alla guerra, cioè comprende un metodo tecnico e un metodo morale. Un metodo di disciplina nazionale. Un metodo per creare la ragione formidabile e ineluttabile della necessità della disciplina nazionale. Un metodo per creare la necessità inesorabile di ritornare al sentimento del dovere. Nella politica delle alleanze è giunta a essere nemica de' suoi alleati e amica de' nemici de' suoi alleati, e senza credito presso gli uni e presso gli altri. Non ha sospettato neppure che si potesse imprimere all'emigrazione un moto verso una finalità nazionale e ha ormai logore tutte le sue istituzioni ed esausti tutti i suoi partiti. Vale a dire, il risultato della nostra politica estera e della nostra politica interna è cattivo. Quali le cause? C'è bisogno d'un'opera di revisione generale. Il nazionalismo si propone quest'opera. C'è bisogno di mutar sistema, di trovare un miglior sistema d'uomini e di cose. Il nazionalismo vuol trovarlo. Questa è la sua ragione d'essere». Questo modo di pensarsi ebbe la sua conclusione nella vittoria delle potenze con le quali l'Italia aveva deciso di schierarsi nella guerra idealizzata dai nazionalisti. È ben vero che un modo di pensare analogo si diffondeva in tutta l'Europa come nuova forma di patriottismo e che dunque il nazionalismo italiano rispecchiasse concezioni generalizzate. Ma l'andamento delle operazioni militari, auspiccate come momento di esaltazione nazionale, non giustificò la sensazione della vittoria, ma solo consentì ai nazionalisti italiani di alimentare le loro aspirazioni, sino a estenderle oltre i termini delle intese diplomatiche che avevano portato l'Italia alla guerra. Una sensazione di vittoria che la dissoluzione dell'Impero asburgico e di quello ottomano, accompagnata da una malintesa applicazione del principio di nazionalità, ebbe come conseguenza l'ascesa dell'Italia a unico paese proiettato verso le trasformazioni balcaniche e verso quelle derivanti dall'estinzione dell'Impero ottomano. Nel 1919 aveva inizio una fase nuova della storia italiana e, di conseguenza, del rapporto tra Italia e sistema europeo. Ma già durante la conferenza di Parigi, per la redazione dei trattati di pace, gli italiani colsero i limiti entro i quali gli altri vincitori consideravano le aspirazioni del nazional-

smo italiano. Se nel patto di Londra, l'Italia aveva visto riconosciute gran parte delle sue aspirazioni, nel 1919 doveva scontrarsi invece con l'ostilità degli alleati o con le nuove realtà sorte nei Balcani. L'aspirazione a Trento e Trieste venne accolta, ma quella a gran parte della Dalmazia fu interdetta dalla nascita della Jugoslavia; e la questione di Fiume divenne il simbolo delle ambizioni nazionalistiche italiane e delle reazioni che esse provocavano. Così come l'insuccesso dei progetti di insediamento nella penisola anatolica e il rifiuto di far partecipare l'Italia alla suddivisione del resto dell'Impero ottomano nel Medio Oriente mostrarono che l'illusione di avere un ruolo dominante nelle conferenze internazionali non avesse un fondamento realistico. Nacque il mito della "vittoria mutilata" e toccò a Mussolini il compito di affrontare le conseguenze dell'illusione rispetto a ciò che l'Italia di Vittorio Veneto aveva creduto di essere e a ciò che essa era per il sistema internazionale. Mussolini colse la portata del problema. Quasi nessuno ricorda la sua prima uscita diplomatica. Dovendo recarsi a Losanna per la conferenza sulla pace con la Turchia, bloccò il treno una fermata prima dell'arrivo e pretese che i capi delle altre delegazioni (lord Curzon e Raymond Poincaré) andassero a incontrarlo e alla fine della loro conversazione rendessero pubblico un comunicato dal quale risultava che essi avevano discusso "sulla base di una perfetta eguaglianza" i temi che la conferenza avrebbe affrontato. Solo "perfetta eguaglianza"? O un punto di partenza per una nuova fase della politica internazionale italiana? C'era bisogno di una formalità così esplicita per confermare ciò che sarebbe dovuto apparire ovvio? Anni dopo un pubblicitario offrì un'interpretazione postuma citando ciò che George Sorel aveva scritto nel settembre 1921 a un amico italiano: «Da quando la guerra è terminata, l'Italia è trattata dalle potenze dell'Intesa come uno scolarotto, al quale un maestro non risparmia le penitenze».² La sera stessa del suo arrivo a Losanna, il 19 novembre, Mussolini precisò il suo stato d'animo: «Questa conferenza segna una svolta definitiva nella storia dell'Intesa, la quale noi non manterremo rigorosa se non spiegandoci lealmente e con una collaborazione stretta e franca. Il solo rimedio della situazione attuale è di ristabilire su una base di eguaglianza perfetta l'unità del fronte degli alleati».³ Senza per ora entrare negli aspetti pratici di queste manifestazioni, è necessario capire quanto esse rie-

² M. MISSIROLI, *La politica estera di Mussolini. Dalla Marcia su Roma a Monaco, 1922-1938*, Milano, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 1939, pp. 7-8.

³ B. MUSSOLINI, *Opera omnia*, vol. XIX, Firenze, La Fenice, 1956, p. 32.

L'Italia nel sangue altrui

cheggiasse il mito della “vittoria mutilata”, cioè la teoria secondo la quale gli alleati avevano sfruttato la posizione italiana durante la guerra, ma non intendevano davvero riconoscere nell'Italia quella grande potenza che i nazionalisti italiani (ma non solo essi) immaginavano fosse diventata, dopo la parte svolta in guerra. Che si trattasse di uno stato d'animo in parte declamato ad arte, in parte artificioso, in parte corrispondente alla reale percezione dei rapporti internazionali esistente tra i vincitori non mette conto rilevarlo. Invece va rilevato come e quanto dal 1922 in poi questo sentimento, di essere stati vittime di un'ingiustizia, operasse in modo strisciante nella mentalità degli italiani e fosse sfruttato da Mussolini come argomento per consolidare il consenso che lo circondava. In effetti è ben evidente che le parole non avevano (e non hanno senso), se non sono suffragate dai fatti. Per tutti gli anni in cui rimase al potere, Mussolini fu assillato dalla volontà di affermare un'eguaglianza che spesso era vissuta come superiorità. Per tutti quegli anni, di conseguenza, la parola “Italia” venne intesa come sinonimo di una volontà revisionistica che mirava a modificare gli equilibri internazionali. Guardata dall'esterno, l'azione italiana nel sistema internazionale diventava (senza esserlo) l'espressione di un dinamismo ambizioso ma ingiustificato; la manifestazione della volontà di essere, senza che esistesse la capacità di essere. Dall'episodio di Corfù del 1923, a tutto il susseguirsi delle iniziative di Mussolini in materia di sicurezza internazionale, in materia coloniale o in materia di disarmo furono queste azioni il simbolo della volontà di essere senza la capacità di essere. Tutto ciò viene reso esplicito dal modo in cui fu preparata l'impresa in Etiopia, del 1935-36. Una vera, grande potenza non avrebbe avuto bisogno di collezionare tanti consensi preventivi, quanti Mussolini ne raccolse dal 1925 al gennaio 1935 (accordi Mussolini-Laval), ma avrebbe agito sulla base delle proprie risorse, senza eccedere nelle cautele verso le reazioni altrui, poiché questo era sintomo di debolezza. Mussolini ritenne necessario fare il contrario, con il risultato di raccogliere ostilità e dissensi che avrebbero isolato l'Italia in Europa. Solo per un breve periodo la politica estera italiana poté contare su ciò che lo stesso Mussolini definì come “peso determinante” negli equilibri europei: durante i primi anni del governo nazista in Germania. Tra il 1933 e il 1935 l'attesa del risveglio tedesco e il timore che questo potesse diventare un motivo di conflitto in Europa consentì all'Italia di porsi come soggetto internazionale capace di spostare la natura degli equilibri esistenti sul territorio euro-

peo. Ma era solo un momento di transizione. Dall'estate 1935, cioè dal momento in cui Hitler avviò la sua politica revisionistica, demolendo gradualmente le clausole dei trattati di Versailles e associandosi di fatto alla Gran Bretagna nella politica navale, la situazione mutò radicalmente. Dopo di allora le scelte italiane si limitarono a una triste alternativa: se essere dettate dal revisionismo tedesco o ispirate dall'inane resistenza francese (dato che la Gran Bretagna tendeva allora a favorire l'hitlerismo). La seconda guerra mondiale si avvicinò, secondo i tempi voluti da Hitler e nonostante che il "patto d'acciaio" del maggio 1939 fosse condizionato dall'impegno tedesco di non provocare un conflitto prima del 1942, quando l'Italia sarebbe stata pronta: vanterie militaristiche che si dimostrarono ben presto parole al vento. Quando poi venne il momento di decidere, nel 1940, non fu l'Italia a prendere l'iniziativa, fu bensì Mussolini a subire il ricatto hitleriano al quale, il 10 marzo, alla vigilia dell'attacco finale contro la Francia, Hitler scrisse profeticamente e minacciosamente: «Credo che su un punto non ci debba essere dubbio alcuno: l'esito di questa guerra decide anche sul futuro dell'Italia! Se questo futuro viene considerato dal vostro paese soltanto come il perpetuarsi di un'esistenza da stato europeo di modeste pretese, allora io ho torto. Ma se questo futuro viene considerato alla stregua di una garanzia per l'esistenza del popolo italiano dal punto di vista storico, geopolitico e morale [...] gli stessi nemici che combattono oggi la Germania vi saranno avversari».⁴ Tradotto in termini meno tortuosi, ciò significava che tutta l'azione svolta da Mussolini, dal 1922 in poi, per evitare che l'Italia non fosse uno "stato europeo di modeste pretese", cioè il contrario di quella grande potenza dal "peso determinante", che Mussolini aveva sempre sognato, dipendeva dalla sua capacità di lasciarsi trascinare nel folle avventurismo dell'azione hitleriana. Quasi a chiudere l'andamento di una parabola che, per un breve momento, aveva giustificato le speranze fasciste, Hitler riconduceva le cose alla cruda realtà dei rapporti di forza: o l'Italia ubbidiva alla volontà germanica, oppure tutti i sogni di grandezza sarebbero diventati un'illusione. Era un modo di porre le cose che già conteneva in sé la negazione di un ruolo autonomo della politica estera italiana. L'idea che la parola "Italia" potesse esprimere un primato continentale rivelava la sua inconsistenza. L'Italia veniva trascinata in una guerra durante la quale, dopo tanti decenni (e pur tenendo conto della parentesi provocata dalla sconfitta

⁴ *Lettera di Hitler a Mussolini*, 10 marzo 1940, in *Documenti Diplomatici Italiani*, IX, vol. III, pp. 415-23.

L'Italia nel sangue altrui

di Caporetto, nel 1917), tornava ad essere il campo di battaglia per la supremazia europea. Un campo di battaglia che, più crudamente di qualsiasi altro momento della storia della penisola, frantumava l'unità raggiunta da pochi decenni e calpestava il territorio in tutte le sue regioni, persino riproducendo i caratteri della guerra civile dei partigiani di una o dell'altra potenza che calpestavano, distruggendolo, il suo territorio.

Dopo l'8 settembre 1943, l'Italia tornò a essere un campo di battaglia. Per quasi tre anni il suo territorio fu percorso da eserciti "alleati", o fu teatro di una serrata lotta politica e di una amara guerra civile. A ciò si aggiunsero gli ingiustificabili bombardamenti terroristici sulle maggiori città italiane, dopo che il paese aveva già mostrato di essersi rassegnato alla sconfitta. Tre governi si divisero l'Italia. Quello voluto dagli alleati e dalla monarchia, il cui esercito risalì rovinosamente o "come forza di liberazione" dal meridione verso Roma, in una strenua battaglia durata fino agli inizi di giugno del 1944. A nord di questo territorio e fino ai primi contrafforti appenninici si diffuse una risoluta battaglia politica durante la quale gli uomini del Comitato di liberazione nazionale (che frattanto si era formato a Roma) ebbe l'occasione di misurare la loro capacità di dar vita a nuove forme di governo o di mostrare i propri limiti. Dagli Appennini e in tutta la valle padana Mussolini costituì il governo della "Repubblica Sociale Italiana", impostogli da Hitler come paravento per un potere che non era più in grado di essere esercitato. Fu soprattutto in questa parte d'Italia che prese piede il movimento di liberazione, cioè la combinazione fra le forze della "resistenza" e il potere politico nascente. Dall'estate del 1944 alla tarda primavera del 1945 questa fu una battaglia dall'esito scontato, nella quale i reduci dalla teoria del tradimento verso i tedeschi, associati a bande criminali, cercarono di resistere all'affermarsi politico, prima, e militare, poi, della "resistenza". La tragedia giunse al termine nella tarda primavera del 1945, dopo il 25 aprile, quando l'arrivo dell'esercito alleato e l'insurrezione degli uomini della resistenza mise termine agli ultimi sussulti mussoliniani. Dopo di allora, tra l'estate del 1945 e il febbraio del 1947, l'Italia entrò in una nuova fase di transizione, caratterizzata dalla supremazia degli alleati e dalla loro volontà di imporre determinate condizioni di pace, ma anche condizionata, all'interno, dall'emergere della lotta fra i partiti e dalla questione dinastica. Dopo la fine della seconda guerra mondiale di ciò che l'Italia aveva significato nel sistema internazionale restava ben poco. Non era più il retaggio di una lenta conquista

delle propria identità prima culturale e poi politica; non era più un problema che, a causa delle agitazioni e delle azioni rivoluzionarie che ispiravano la lotta per la conquista dell'indipendenza, trasmettesse agli altri paesi europei il valore dei propri alti ideali, trasformandoli in valori capaci di tradursi in insegnamenti per tutte le nazioni oppresse; e nemmeno era, come era accaduto dopo l'unificazione, una presenza che, con cautela, cercasse di definire e far riconoscere il proprio ruolo nel consesso delle nazioni. Infine non era più l'eccessiva esibizione di una potenza che non aveva reali fondamenta. L'Italia del secondo dopoguerra era qualcosa di nuovo e di diverso: era un paese sconfitto ed economicamente prostrato, che doveva anzitutto superare il ridimensionamento del suo posto ovunque essa fosse stata presente; era un paese che cercava la pace alle condizioni il meno severe possibili; era un paese che doveva farsi accettare da chi essa aveva combattuto e oppresso, e poteva farlo solo rendendo credibile la parte avuta nella lotta delle resistenze europee al fascismo. Superata la fase dei trattati di pace (benché la questione di Trieste restasse aperta ancora a lungo), l'Italia doveva trovare un posto tra le nazioni europee, senza nutrire ambizioni di primato e, piuttosto, con la speranza di non essere emarginata in una sorta di limbo neutralistico, lasciato a se stesso e alle proprie capacità di ricostruirsi. Il merito e l'occasione favorevoli per il superamento di queste difficoltà fu di operare con convinzione per non essere esclusa dalle istituzioni europee, che la saggezza di alcuni statisti stava elaborando come metodo per cancellare un passato di odio: quelle istituzioni che dovevano superare la tradizione della politica di potenza per trasformarsi in politica di integrazione. Così l'Italia (forse si potrebbe dire l'“Italietta”) riuscì a prender parte ai vantaggi del piano Marshall; riuscì a non farsi escludere dal patto atlantico e divenne uno dei protagonisti della creazione delle autorità europee che, dal 1952 al 1957, diedero nuovo senso alla vita del continente. La scelta europeistica fu, in altri termini, il metodo grazie al quale l'Italia poteva ritornare a essere un paese “normale”. Poiché questo era il senso dei cambiamenti che l'Italia aveva vissuto: ritornare alla normalità; o acquistarla, se si pensa che essa non fosse mai stata raggiunta prima. Il conflitto bipolare paradossalmente facilitò questa normalizzazione, poiché esso disegnò per l'Italia un certo spazio e determinati ruoli ai quali era impossibile sfuggire, poiché nell'insieme essi rappresentavano una schematizzazione rigida delle relazioni interstatali, una schematizzazione che sarebbe durata sino alla fine della

L'Italia nel sangue altrui

guerra fredda e alla rinascita della Germania come nazione unificata, gradualmente proiettata verso la supremazia europea. Questo era dunque il ruolo dell'Italia in un sistema internazionale dominato dalla dissoluzione dei vincoli tradizionali, impegnato nella creazione di rapporti nuovi e costretto a convivere in una istituzione come l'Unione Europea, in seno alla quale l'obiettivo portata della potenza tedesca condizionava scelte quotidiane. All'Italia rimanevano gli spazi mediterranei, dove le era concesso di operare; rimaneva la capacità di ritornare all'antico, cioè alla capacità di rappresentare qualcosa di universalmente valido come italiano. Un compito delimitato ma tale da restituire senso alla parola "Italia".

ESTER CAPUZZO

“*Terre incognite*”.

Charles Yriarte e il viaggio nell’Adriatico orientale

Abstract: *The article describes the trips of the French architect Charles Yriarte, a journalist from various French newspapers, in the Eastern Adriatic region, with emphasis on the Austrian territories in that part of the Balkan region, in the second half of the nineteenth century. His travel writings were criticized by the Italian journalists.*

Keywords: Charles Yriarte; His trips; Eastern Adriatic; Balkan region.

Durante gli anni settanta dell’ottocento quando si riapriva la questione d’Oriente con le insurrezioni in Bosnia-Erzegovina (1875-76), le rivolte della Serbia e del Montenegro contro l’Impero ottomano (1876-77), la guerra russo-turca (1877-78) e la progressiva consapevolezza dei popoli balcanici, in particolare degli slavi del sud, della necessità di affermarsi come soggetti nazionali,¹ le coste dell’Adriatico orientale, che nell’età medievale erano state solcate da viaggiatori-pellegrini² e nell’età moderna da *grand-touristi* e scienziati,³ venivano percorse da un nuovo flusso di viaggiatori. Si trattava ora non più soltanto di viaggiatori desiderosi di arricchire il proprio bagaglio di conoscenze personali o scientifiche con lo studio diretto di territori e culture diverse, come era accaduto in passato, ma anche di una nuova figura, quella dei giornalisti e dei corrispondenti delle più importanti testate europee, inviati sul posto a osservare gli eventi bellici e a

¹ Cfr. A. BECHERELLI, *Serbia e crisi balcanica (1980-1913). Il carteggio dell’addetto militare italiano a Belgrado*, Roma, Nuova Cultura, 2015, p. 18.

² Sul tema cfr. *La Dalmazia nelle relazioni di viaggiatori e pellegrini da Venezia tra Quattro e Seicento*, Atti del convegno (Roma, 22-23 maggio 2007), a cura di S. GRACIOTTI, Roma, Bardi, 2009 e S. GRACIOTTI, *La Dalmazia e l’Adriatico dei pellegrini “veneziani” in Terra Santa (XIV-XVI secolo)*, Venezia, La Musa Talia, 2014.

³ Cfr. E. CAPUZZO, *Viaggiatori in Dalmazia tra Settecento e Novecento*, in *Per Rita Tolomeo. Scritti di amici*, a cura di E. CAPUZZO - F. GUIDA - B. CREVATO SELVAGGI, Venezia, La Musa Talia, 2014, pp. 235-252.

descrivere la questione delle nazionalità nei territori dell'Europa orientale soggetti ai turchi.⁴

Nella seconda metà dell'ottocento l'Adriatico orientale e il suo entroterra sollecitavano un certo interesse nei viaggiatori provenienti da vari paesi d'Europa che illustravano le particolarità della regione, le vestigia romane dell'arena di Pola e il palazzo di Diocleziano a Spalato, la ricchezza delle testimonianze del passato conservate nelle chiese ed entro il tracciato delle mura cittadine, rifluite in numerosi descrizioni e resoconti di viaggio.⁵

Il litorale austriaco, territorio che il glottologo Graziadio Isaia Ascoli aveva ribattezzato nel 1863 con il nome di Venezia Giulia, si presentava come una sorta di mosaico di terre eterogenee dal punto di vista antropologico, dove vivevano collettività ancora allo stato originario, proiettate in un altrove arcaico, che conservavano quei valori morali e civili, ispirati alla purezza delle origini che, invece, sembravano essere stati persi nella decadente e civilizzata Europa. Terre misteriose e sconosciute a gran parte del pubblico europeo che allora cominciavano a essere oggetto di una serie di *reportages* compiuti sulle coste adriatiche, come quello di Charles Yriarte, un architetto francese e ispettore governativo, che nel 1859 aveva seguito come *reporter* per alcune riviste francesi – come «Le Monde Illustré»,⁶ «Le Figaro», «Vie parisienne», «Tour du Monde» (diretto da Edouard Charton), «Revue des Deux Mondes» – le operazioni militari dell'esercito spagnolo in Marocco e partecipato nel 1860 all'occupazione di Tetuan dopo il tentativo del sultano marocchino di riprendere Ceuta e Melilla.⁷

Yriarte, dopo questa esperienza in Marocco, si era avviato alla professione di giornalista che lo avrebbe portato a viaggiare a lungo nel corso degli anni sessanta in Spagna e Italia, lasciandoci una serie di opere di letteratura di viaggio su questi paesi. Furono, però, gli anni settanta a consacrare definitivamente Yriarte alla professione giornalistica e, in particolare, a quella di *reporter* di guerra, che lo portava a seguire le vicende del

⁴ Cfr. O. BERGAMINI, *Specchi di guerra. Giornalismo e conflitti armati da Napoleone ad oggi*, Bari-Roma, Laterza, 2009 e M. CANDITO, *I reporter di guerra. Storia di un giornalismo difficile da Hemin-gway a Internet*, Milano, Baldini e Castoldi, 2002.

⁵ Cfr. K. KNEZ, *L'Istria nel viaggio di Charles Yriarte*, in «Quaderni del Centro di Ricerche Storiche di Rovigno», XXI, 2010, pp. 8-9.

⁶ La rivista, fondata nel 1857 e pubblicata sino al 1940, aveva il suo corrispettivo nell'«Illustrated London News» e non va confusa con la più nota testata «Le Monde».

⁷ Cfr. C. YRIARTE, *Souvenirs du Maroc. Récits de guerre et de voyages*, illustrations de G.-L. Boulanger, A. Baudit, Durand-Brager, G. Doré, E. Morin, Pasini, Villevieille, Ch. Yriarte, Paris, Morizot, 1863.

conflitto franco-prussiano nel 1870 in qualità di redattore dei dispacci militari per il «Times»,⁸ registrando la sconfitta di Napoleone III a Sedan e, successivamente, a essere presente a Parigi del periodo della Comune.

Conclusasi l'esperienza comunarda, nel 1871 Charles Yriarte lasciava la professione giornalistica per dedicarsi alla letteratura di viaggio e qualche anno più tardi pubblicava un'opera intitolata *Trieste e l'Istria*,⁹ la prima di una serie di testi dedicati all'Adriatico orientale che avrebbero suscitato non poche polemiche perché, alla descrizione storico-artistica e naturalistica dei luoghi, tipica della letteratura odepórica, si affiancavano osservazioni di carattere politico calate in uno scenario come quello dell'area adriatica, in cui si profilava in maniera sempre più netta lo scontro etnico tra italiani e slavi, cioè croati e sloveni, tra l'attestata borghesia italiana liberal-nazionale e la nascente borghesia slava, soprattutto quella slovena di Trieste, sorretta dalla politica austriaca.

L'opera in lingua italiana, contenente la descrizione del viaggio attraverso i territori del litorale austriaco, veniva pubblicata per la prima volta nel 1874 in cinque puntate ne «Il Giro del mondo. Giornale di viaggi, geografia e costumi», diretta da Edoardo Charton e Emilio Treves, con il quale Yriarte avrebbe intrattenuto un forte rapporto editoriale.¹⁰ Era, però, la casa editrice dei Fratelli Treves a lanciare sul mercato l'opera dello scrittore, pubblicandola nel 1875 nella collana *Biblioteca di viaggi*.¹¹ Gli editori milanesi, nella nota introduttiva dedicata *Al lettore*, osservavano che il libro contenente il viaggio intrapreso da Yriarte attraverso Trieste e l'Istria, di qualche anno precedente a quello in Adriatico del politico francese Joseph Reinach,¹² costituiva una sorta di rarità in quanto descriveva con una «elegantissima spigliatezza di forma» una terra che pochi

⁸ Della sua esperienza di corrispondente durante la guerra franco-prussiana erano frutto i volumi *Les tableaux de la guerre. Illustrés par G. Durant d'après les dessins de l'auteur*, Paris, A. Lemerre, 1870; *La retraite de Mézières effectuée par le 13e. corps d'armée aux ordres du Général Vinoy*, Paris, H. Plon, 1871; *Les prussiens à Paris et le 18 mars*, Paris, H. Plon, 1871.

⁹ Cfr. C. YRIARTE, *Trieste e l'Istria con note*, Milano, Fratelli Treves Editori, 1875. Il volume era corredato, come tutte le opere di Yriarte, da 28 incisioni e 2 carte geografiche.

¹⁰ Si trattava di una celebre rivista contenente, in dispense settimanali illustrate a puntate, opere di viaggi di importanti autori in Europa, Asia, Africa, America settentrionale, America meridionale e centrale, presentate nella loro integrità e con rubriche di viaggi generali, biografie. «Il Giro del mondo» veniva pubblicata tra il 1863 e il 1880 e dal 1874 veniva edita dai Fratelli Treves con il titolo «Giornale popolare di viaggi». Cfr. L. FINOCCHI - A. MARCHETTI, *Editori e piccoli lettori tra Ottocento e Novecento*, Milano, FrancoAngeli, 2004, p. 211.

¹¹ Su questa collana cfr. M. GRILLANDI, *Emilio Treves*, Torino, UTET, 1977, p. 276.

¹² Cfr. J. REINACH, *Voyage en Orient*, 2 vols., Paris, G. Carpentier, 1879.

conoscevano, nonostante si trattasse di una «provincia italiana»,¹³ cercando in qualche modo di contemperare le affermazioni dello scrittore francese in ordine alla composizione pluriethnica del litorale austriaco, che «come molti stranieri, aveva il pregiudizio che l'Istria, fosse paese slavo».¹⁴ Ciò li aveva spinti, continuavano i due editori, a «postillare il testo con parecchie annotazioni per aggiungere o schiarire qualche circostanza di fatto», come l'idea che il confine naturale d'Italia fosse a est limitato dall'Isonzo e che al di là di questo fiume cominciasse la «Slavia», data anche la segnalazione che era stata fatta sulla rivista «La Provincia d'Istria» di una serie di imprecisioni e di inesattezze.¹⁵

Gli editori Treves concludevano la loro nota con la spinta a «[...] ricordare al lettore italiano, che è terra nostra quella che lo scrittore francese ha visitato [...]» e, per ovviare poi alle inesattezze e alle affermazioni considerate improprie di Yriarte, venivano aggiunte delle note esplicative a piè di pagina.¹⁶ Al pubblico colto dell'Italia unita Yriarte presentava e rappresentava una regione declinata al plurale dal punto di vista etnico, con specificità e caratteristiche proprie, dai chiari connotati veneti e italiani per lingua, cultura e consuetudini, ma anche con una non indifferente componente slava. Era proprio questo aspetto a suscitare critiche tra la borghesia triestina di nazionalità italiana per le affermazioni fatte, tra le altre, su Trieste da Yriarte, che sembravano anticipare di parecchi decenni il noto giudizio di Slataper delle *Lettere triestine*, sostenendo che «la vita intellettuale, dissi già, si riduce pressoché a nulla; non avvi nè letteratura, né arte, né aspirazioni d'un ordine elevato»¹⁷ e che la città si fondasse soltanto sul concetto di *utilitas* economica derivante dalla molteplicità dei suoi affari e dei suoi commerci.

Lo scrittore francese cercava di delineare l'interesse che l'Istria e la Dalmazia potevano suscitare nei viaggiatori: «L'Istria, le isole del Quarnero, la Dalmazia rimangono al presente un paese misterioso per noi [...] [per il quale] le parole *Terre incognite*, che ricorrono così spesso ne' racconti de' viaggiatori, trovansi pienamente giustificate».¹⁸

¹³ Al lettore-gli editori italiani, in C. YRIARTE, *Trieste e l'Istria*, cit., s.p. [p. I].

¹⁴ *Ibid.*, s.p. [p. II].

¹⁵ G. CERVANI, *La Trieste ottocentesca nella descrizione di un viaggiatore francese*, Udine, Del Bianco, 1983, p. 15.

¹⁶ KNEZ, *L'Istria nel viaggio di Charles Yriarte*, cit., p. 20.

¹⁷ YRIARTE, *Trieste e l'Istria con note*, cit., p. 11.

¹⁸ *Ibid.*, p. 3.

Era la riva dirimpetto a Venezia a suscitare in lui, come avrebbe scritto qualche anno più tardi, il desiderio di visitare quella «terra grigia, brulla, che da Trieste fino alla Grecia bagna nel mare le sue trecento leghe di costa»,¹⁹ dove qualcosa di insondabile e insieme di inebriante «portava il viaggiatore ad affacciarsi ai confini di terre inospitali, ma di grande bellezza, come l'Istria interna, la Bosnia, l'Erzegovina, il Montenegro».²⁰ Ciò apriva la strada a quella ricerca della tipicità e dell'alterità che caratterizzavano molti dei racconti dei viaggiatori dell'epoca come, tra gli altri, Albert Dumont, membro della Société de Antiquaires de France, che, nel suo libro *Le Balkan et l'Adriatique*, dedicava largo spazio agli slavi del sud e ne descriveva ampiamente gli usi e i costumi non contaminati.²¹

I riferimenti alle diversità etniche vanno contestualizzati nel clima dell'epoca quando queste terre suggestive e poco conosciute, terre incognite appunto, cominciavano ad essere agitate dal crescere di una coscienza nazionale slava e dalla conseguente conflittualità con gli italiani. Del resto, scriveva Yriarte, se la lingua in uso a Trieste era l'italiano, nelle città «del Littorale» e in quelle delle zone interne «i piccoli commercianti parlano slavo per le necessità di intendersi coi contadini nei giorni di mercato» e «senza entrare in questioni d'ordine politico, è impossibile al viaggiatore non riconoscere l'antagonismo fragrantissimo [*sic!*] tra l'elemento italiano e l'elemento slavo»,²² mentre, riferendosi all'«elemento austriaco», affermava che «rappresenta l'autorità e il potere, barcheggia con prudenza e con bontà, [...] e studia di conservar l'equilibrio tra queste forze diverse, ben scatenate l'una con l'altra».²³

Queste affermazioni, come si può ben comprendere, urtavano la classe politica triestina e istriana che si sentiva toccata dalle parole di un viaggiatore straniero, incline allora a formulare giudizi sommari e proclive alla suggestione dell'elemento orientalistico e folkloristico delle popolazioni slave come appariva nel capitolo dedicato a Trieste dove 4 delle 12 stampe che accompagnavano la narrazione erano dedicate alle contadine slave di Servola e ai Cici dei dintorni del capoluogo giuliano. Nulla appariva degli usi

¹⁹ C. YRIARTE, *Le rive dell'Adriatico e del Montenegro*, Milano, Treves, 1883, p. 2.

²⁰ *Ibid.*

²¹ A. DUMONT, *Le Balkan et l'Adriatique: les Bulgares et les Albanais, l'administration en Turquie, la vie des campagnes, le panslavisme et l'hellénisme*, Paris, Didier, 1873². Sulla scoperta dei Balcani, cfr. M.N. TODOROVNA, *Imagining the Balkans*, New York, Oxford University Press, 2009.

²² C. YRIARTE, *Trieste e l'Istria con note*, cit., p. 47.

²³ *Ibid.*

cittadini degli italiani, dei friulani, dei veneti e di quanti appartenevano ai diversi gruppi religiosi che caratterizzavano l'ambiente urbano triestino dall'età del decollo empiriale della città.

Annotazioni relative alle strade e all'alloggio facevano dell'Istria, per Yriarte, una regione sicura, sebbene le strade collegassero soltanto i centri più importanti e gli alberghi fossero concentrati nelle città, al di fuori delle quali si poteva contare sull'ospitalità dei contadini istriani nelle cui case non mancava mai un «saccone di foglie di granturco, sul quale le coscienze tranquille e le anime pure trovano un sonno ristoratore».²⁴

Anche in Dalmazia Yriarte coglieva il risveglio dell'elemento nazionale, dell'«idea slava», dove lo svilupparsi del sentimento nazionale croato era strumentalizzato da Vienna per i suoi interessi espansionistici mentre, allo stesso tempo, il governo austriaco mirava a indebolire i nuclei di italiani o di italofoeni presenti nell'area per ostacolare un'eventuale espansione da parte del regno d'Italia. Sullo sfondo della lotta politico-nazionale che animava allora la regione segnata dagli inizi degli anni Ottanta dal declino politico del liberalismo autonomo dalmata con la fine nel consiglio comunale a Spalato dell'egemonia di Antonio Bajamonti²⁵ e la perdita del controllo delle altre città della Dalmazia centrale come Traù, l'attenzione per gli slavi della Dalmazia era sollecitata anche dall'interesse che i territori del sud-est europeo provocavano nel grande pubblico europeo in occasione della crisi orientale che si concludeva nel marzo 1878 con la firma del Trattato di Santo Stefano, ponendo termine al conflitto russo-turco apertosi nell'aprile precedente.²⁶

Nel 1883 la casa editrice Treves proponeva al pubblico un volume di Yriarte di grande formato, corredato da 261 incisioni e 2 carte geografiche, intitolato *Le rive dell'Adriatico e il Montenegro*.²⁷ L'opera forniva una descrizione delle terre prospicien-

²⁴ YRIARTE, *Trieste e l'Istria con note*, cit., p. 50.

²⁵ Cfr. D. KEČKEMET, *Antonio Bajamonti e Spalato*, intr. di F. LUXARDO, premessa di L. MONZALI, in *Atti e memorie della società dalmata di storia patria*, Venezia, XXXVI (2010).

²⁶ Cfr. BECHERELLI, *Serbia e crisi balcanica (1980-1913). Il carteggio dell'addetto militare italiano a Belgrado*, cit., p. 36.

²⁷ Cfr. C. YRIARTE, *Le Bords de l'Adriatique et de le Monténégro par Charles Yriarte, Venice-L'Istrie-Le Quarnero-La Dalmazie-Le Monténégro et la rive italienne*, Paris, Librairie Hachette, 1878, e poi ripubblicata dagli editori Treves nel 1883 in italiano con il titolo *Le rive dell'Adriatico e il Montenegro. Venezia, Chioggia, Trieste, l'Istria, il Quarnero e le sue isole, la Dalmazia, il Montenegro, Ravenna, Ancona, Loreto, Foggia, Brindisi, Lecce, Otranto*, ora integralmente riprodotto con introduzione di N. MELILEO - D. SOLARI, Edizioni digitali del Cisva, 2010, in www.viaggioadriatico.it/cisva.

ti il mare Adriatico, da Otranto a Venezia attraverso le coste pugliesi, marchigiane e romagnole e sulle rive opposte il Montenegro, il Quarnero e le sue isole, l'Istria, Trieste, Chioggia.

Non si trattava di un lavoro originale, cioè scritto in seguito a nuovi viaggi intrapresi, bensì riuniva tutti i testi che Yriarte aveva già pubblicato alla fine degli anni settanta relativi alla regione adriatica e per quanto riguardava le coste dell'Adriatico orientale venivano inseriti: *Trieste e l'Istria* (1875), *La Dalmazia* (1878) e *Il Montenegro* (1878). L'intento dell'autore era quello di fornire un affresco delle terre rivierasche dell'Adriatico, e del loro immediato entroterra, intrise di storia, cultura e testimonianze del passato, evitando di ricalcare l'itinerario dei piroscafi e spingendosi al di là delle città, in zone scarsamente conosciute e da pochi visitate e descritte:²⁸ «[...] Io penso di esplorare l'Istria e la Dalmazia in tutta la loro profondità, dalla costa fino alla Croazia e alla frontiera della Bosnia e dell'Erzegovina, e riposarmi anche qualche giorno a Cettigne».²⁹

L'edizione ebbe un buon successo di vendite, ma, tuttavia, a differenza di *Trieste e l'Istria* su cui si erano appuntate critiche blande per talune imprecisioni ed errori, quest'opera catalizzava critiche severe volte a demolire lo spazio dato da Yriarte alla componente slava di questi territori e a sottolinearne l'italianità, come nella recensione del giornalista triestino, Paolo Tedeschi, pubblicata su l'«Archivio storico per Trieste, l'Istria e il Trentino», che era allora diretto dagli irredenti Salomone Morpurgo e Albino Zenatti.³⁰

Tedeschi, pur sottolineando la competenza e l'autorevolezza dello scrittore francese, molto conosciuto per le sue opere anche dal pubblico italiano, affermava che Yriarte, nella descrizione dell'Istria, «[...] conoscendone la storia così all'ingrosso e, per sentita dire, gli avviene di non afferrare l'insieme, e di ritenere essenziale ciò che non è acci-

²⁸ Cfr. ID., *Le rive dell'Adriatico e il Montenegro*, Milano, Fratelli Treves, 1883, p. 1.

²⁹ *Ibid.*, p. 2.

³⁰ Cfr. KNEZ, *L'Istria nel viaggio di Charles Yriarte*, cit., pp. 23-24. Su Morpurgo, cfr. S. BON, *Morpurgo, Salomone*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 77, 2012, in [http://www.treccani.it/enciclopedia/salomone-morpurgo_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/salomone-morpurgo_(Dizionario-Biografico)/) (consultato il 27 agosto 2016).

dentale».³¹ *Trieste e l'Istria* era un libro che, a suo avviso, era tutto «una grande omissione» sia per gli aspetti storici e culturali, sia per quelli etnici e sociali.³²

Per il giornalista triestino la colpa maggiore di Yriarte era quella di aver ignorato che «[...] l'Istria geograficamente è regione fuor di dubbio italiana»³³ e di aver descritto soltanto «gli slavi in Istria [...] non un cenno sui costume e le abitudini degli istriani veri, dei marinai, traghettatori, paolani, salinari [...]»,³⁴ cioè dell'Istria costiera che allo sguardo del viaggiatore e del turista appariva, forse, antropologicamente meno attraente delle zone dell'entroterra, abitate da sloveni e croati, sebbene la componente istroveneta della popolazione della regione costituisse una parte significativa del tessuto demico dell'area. La giustificazione data da Tedeschi era che le osservazioni di Yriarte dipendessero dalle tante ore di piroscifo che da Venezia lo avevano portato a Trieste, che gli avevano fatto «“perdere la bussola”, credendo perciò di essere approdato in qualche porto dell'Illiria o *chissà dove!*».³⁵ L'opera di Yriarte sembrava a Tedeschi incentrarsi su una serie di bozzetti e macchiette di sapore folkloristico, il che dal punto di vista dell'odeporica la manteneva ancora ancorata al registro narrativo del *Grand Tour*,³⁶ e appariva gravata da una serie di lacune e di errori storici di non poco momento, indicando in maniera errata il passaggio della città all'Austria nella pace di Torino del 1381 e non nell'atto di dedizione del 1382.³⁷

Tedeschi non risparmiava critiche allo scrittore francese che sarebbe giunto, a suo avviso, nella regione Giulia senza saperne cogliere la sua essenza, rappresentata dalla borghesia e dagli intellettuali italiani, cioè dagli esponenti della supremazia economica e

³¹ P. TEDESCHI, *Recensione a Carlo Yriarte, Le rive dell'Adriatico, Milano, Treves 1882 [sic]*, in «Archivio storico per Trieste, l'Istria e il Trentino», II, 1883, pp. 251-256.

³² *Ibid.*, p. 252.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Cfr. L. COLETTA, ed., *The Legacy of the Grand Tour: New Essay on Travel, Literature and Culture*, Madison, Fairleigh Dickinson University Press, 2015; A. BRILLI, *Il grande racconto del viaggio in Italia. Itinerari di ieri per i viaggiatori di oggi*, Bologna, il Mulino, 2014; G. BERTRAND, *Le Grand Tour revisit. Pour une archeologie du tourisme. Le voyages des français en Italie milieu XVIIIe siècle-début XIXe siècle*, Rome, École française de Rome, 2008.

³⁷ Cfr. TEDESCHI, *Recensione a Carlo Yriarte, Le rive dell'Adriatico, Milano, Treves 1882 [sic]*, cit., p. 254.

culturale nonché della «civiltà» di quella terra (secondo una visione nazionalista), illustrando piuttosto la natura degli slavi «[...] tutti miseri e rozzi contadini».³⁸

L'opera di Yriarte, sensibile al fascino allora diffuso dell'illirismo pervenuto a consapevolezza nazionale nell'ambito dell'Impero asburgico, come lo era stato anche Tommaseo,³⁹ va contestualizzata nel momento storico in cui veniva diffusa dagli editori Treves nel 1883, appena un anno dopo dall'impiccagione di Guglielmo Oberdan, divenuto eponimo dell'italianità di frontiera, e della stipula della Triplice Alleanza con gli Imperi centrali. Fatti questi, l'uno e l'altro, che avevano fortemente toccato il movimento irredentista nel regno d'Italia e nelle province italofone dell'Austria-Ungheria, mentre progressivamente perdevano terreno da un punto di vista politico le amministrazioni comunali italiane soprattutto in Dalmazia.⁴⁰

Se per certi aspetti Yriarte sembrava soggiacere alle suggestioni dello slavismo, come nella descrizione fisica degli slavi e dei morlacchi,⁴¹ lo sguardo emico dello scrittore francese rifletteva il modo in cui dal cinquecento in poi, con Giovanni Botero, si descriveva l'altro e la sua alterità⁴² giungendo ad affermare che «[...] le particolarità che distinguono gli abitanti delle diverse regioni dell'Istria stanno soprattutto nella razza stessa, nell'attitudine, nel gesto, nel modo di camminare, in quel non so che, insomma, che in arte chiamano il *carattere*»⁴³ e tra le «razze che popolano l'Istria» agli slavi del sud e ai morlacchi affiancava gli «*istriani del sud*», cioè gli abitanti di Pola e del suo circondario che riteneva «certamente italiani», sebbene diversi da quelli abitanti sulla costa, discendenti dai coloni latini di Pola mescolatisi ai veneti dopo la conquista di Roma.⁴⁴

Nell'ottocento i viaggiatori erano maggiormente attratti dalle forme della tipicità che nell'epoca del *Grand Tour* erano osservati con largo interesse sotto l'aspetto letterario, archeologico, antiquario e in maniera neutra sotto quello politico, divenendo sempre più recettivi nel progressivo sviluppo delle nazionalità allora emergenti alle forme anche politiche del vivere dei popoli. La tipicità si trasformava in un elemento indicativo del

³⁸ *Ibid.*, p. 255.

³⁹ Cfr. J. PIRJEVEC, *Nicolò Tommaseo tra Italia e Slavia*, Venezia, Marsilio, 1977.

⁴⁰ Cfr. L. MONZALI, *Italiani di Dalmazia dal Risorgimento alla Grande Guerra*, Firenze, Le Lettere, 2004.

⁴¹ Cfr. YRIARTE, *Trieste e l'Istria con note*, cit., pp. 47-48.

⁴² Cfr. G. BOTERO, *Le relazioni universali*, a cura di B.A. RAVIOLA, Torino, Aragno, 2015.

⁴³ *Ibid.*, p. 49.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 68.

carattere nazionale e veniva, quindi, descritta con la medesima rigosità con cui nel secolo precedente i *grand-turisti*, alla ricerca delle radici della civiltà europea, avevano annotato le particolarità dei monumenti e delle rovine archeologiche che iniziavano ora ad assumere una specifica rilevanza nella costruzione dei discorsi identitari.⁴⁵

A differenza dei viaggiatori del secolo d'oro del *Grand Tour* e dei viaggiatori dei primi anni dell'Ottocento, l'attenzione di Yriarte era, quindi, fagocitata dal carattere etnografico delle popolazioni dell'Adriatico orientale. Due decenni più con una diversa sensibilità politica Giuseppe Marcotti, un altro giornalista, esperto di politica internazionale corrispondente di guerra del «Fanfulla» e inviato anch'egli nei Balcani in occasione del conflitto russo-turco del 1877,⁴⁶ nelle pagine del suo *Adriatico orientale. Da Venezia a Corfù*, faceva trasparire i fermenti nazionalistici e la difficile convivenza tra italiani e slavi soprattutto in Istria e in Dalmazia.⁴⁷

L'ampio itinerario effettuato da Charles Yriarte nelle regioni dell'Adriatico orientale rifletteva i percorsi alternativi sviluppatasi negli ultimi decenni dell'Ottocento alla mappa ormai consumata dei viaggi del *Grand Tour*. Da questa pratica di viaggio mutuava, nelle sue descrizioni, i meccanismi testuali, non abbracciandone, però, la dimensione originaria di conoscenza e scoperta di sé. La formula del *reportage* giornalistico, allora largamente coltivata, sembrava rispondere meglio a esigenze meramente descrittive e informative, del tutto funzionali al primo organizzarsi dell'industria turistica sulle coste del mare di frontiera costituito dall'Adriatico,⁴⁸ come in quella descrizione di viaggio con funzione di guida realizzata da Augusto Giacosa nel 1890 dal fantasioso titolo *Nel paese dei turbanti. Viaggio in Dalmazia, Erzegovina e Bosnia*.⁴⁹

⁴⁵ Sul tema delle rovine in Dalmazia nella prospettiva dei viaggiatori cfr. A. PAYNE, *Introduction: the Republic of the Sea*, in A. PAYNE, ed., *Dalmatia and Mediterranean: Portable Archeology and the Poetics of Influence*, Leyden-Boston, Brill, 2014, pp. 7-8.

⁴⁶ Cfr. G. MARCOTTI, *Tre mesi in Oriente. Ricordi di viaggio e di guerra*, Firenze, Tipografia della Gazzetta d'Italia, 1878. L'opera era stata caldeggiata dalla Società Dante Alighieri di cui Marcotti era divenuto segretario generale. Cfr. M. PRINARI, *Introduzione* a G. MARCOTTI, *L'Adriatico orientale. Da Venezia a Corfù*, trascrizione digitale a cura di M. Prinari, Edizione digitale del C.I.S.V.A., 2007, in www.viaggioadriatico.it/biblioteca_titoli, consultato il 7 novembre 2016. A questo seguiva un altro volume del giornalista friuliano, intitolato *In Oriente d'estate. Impressioni e riflessioni di viaggio*, Firenze, Ufficio della Rassegna Nazionale, 1891.

⁴⁷ Cfr. ID., *L'Adriatico orientale. Da Venezia a Corfù. Guida illustrata*, Firenze, R. Bemporad & F., 1899.

⁴⁸ In tal senso, cfr. i vari contributi contenuti in V. MASIELLO, a cura di, *Viaggiatori dell'Adriatico. Percorsi di viaggio e scrittura*, Bari, Palomar, 2006.

⁴⁹ Cfr. A. GIACOSA, *Nel paese dei turbanti. Viaggio in Dalmazia, Erzegovina e Bosnia*, Palermo, Libreria internazionale L. Pedone Lauriel di Carlo Clusen, 1890.

L'inclinazione interpretativa di Yriarte non permetteva di comprendere quella che oggi si può definire la dimensione transnazionale dell'Adriatico, che per tutto l'Ottocento veniva espressa con la lingua italiana e in termini culturali italiani,⁵⁰ sebbene nello spazio adriatico le nazioni in formazione cercassero di fissare i propri confini. Di qui l'uso politico della geografia, della lingua, dell'etnografia di cui si era reso inconsapevole strumento con le sue opere il giornalista e viaggiatore francese.

⁵⁰ Cfr. E. IVETIC, *Un confine nel Mediterraneo. L'Adriatico orientale tra Italia e Slavia (1300-1900)*, Roma, Viella, 2014.

MICHELE CARDUCCI

Migranti e “comparazione umanitaria” dei giudici in Italia

Abstract: *The article discusses the specific problems of the rights of migrants in Europe and in Italy. In particular, it considers the specificity of European multiculturalism: multiculturalism “imported” by migration. Second, it emphasizes the contradictory nature of the qualification of migrants’ rights. Finally, it analyzes the Italian case law that recognizes the rights of migrants in accordance with international obligations for the protection of dignity of life of all people. This approach opens the door to an unprecedented “humanitarian” comparison about human rights.*

Keywords: Multiculturalism; Foreign Citizen; Migrants; “Humanitarian” Comparison.

1. Premessa: multiculturalismo “in entrata” e fragilità “multilivello”

Il tema dei migranti in Europa ha assunto ormai dimensioni epocali. Esso, infatti, apre inediti scenari nello spazio europeo, per almeno due ragioni. Da un lato, impone sfide enormi sul piano del riconoscimento dei diritti fondamentali delle persone migranti. Chi sono i migranti? Sono profughi, immigrati, rifugiati, non cittadini europei, stranieri, esclusi, poveri? Come riconoscerli nella effettività della loro condizione? Il tema dei diritti dei migranti, a causa della complessità di queste domande e della difficoltà di costruzione di risposte stabili e condivise, è ormai diventato lo specchio su cui si riflette il costituzionalismo contemporaneo europeo. La in-decisione sulle risposte, all’interno di un processo di integrazione europea, che immaginava di costruire una comunità di diritto fondata sulla multidimensionalità dei riconoscimenti dei diritti, dimostra quanto fragile sia una unione europea priva di una “politica dei diritti” e non solo di una “giurisprudenza (multilivello) dei diritti”: fragilità “multilivello”, che, a causa anche della diversa vocazione istituzionale della UE (integrazione funzionale al mercato) e della CEDU (integrazione compensatoria sulle tutele dei diritti), trasforma lo scarto tra cittadini e “stranieri” in una persistente contraddizione tra corte di giustizia della UE e corte CEDU. Infatti, i giudici di Lussemburgo, in nome della sovra-nazionalità sostitutiva dell’integrazione europea e dell’espansione della cittadinanza europea come libera circolazione, funzionalizzano la tutela dei migranti alle “esigenze” dello spazio

europeo,¹ mentre i giudici di Strasburgo, in nome della sovra-nazionalità compensatoria dei diritti individuali della persona, promuovono una lettura tendenzialmente universale dei diritti dei migranti, quanto meno sul fronte dello statuto giuridico dei singoli individui.²

Dall'altro lato, i flussi migratori verso l'Europa aprono inevitabili questioni di integrazione. Il "multi-interculturalismo" europeo è differente da qualsiasi altro contesto mondiale. Fuori dell'Europa, il "multi-interculturalismo" costituisce un dato (pre)-esistente ai processi di costituzionalizzazione moderna. In Europa, il fenomeno sopravviene a quei processi. Il primo campo giuridico definisce un "multiculturalismo esistente"; il secondo, il "multi-interculturalismo migrante".

Questa distinzione trapela in qualche modo dalla nota posizione di Samuel Huntington, lì dove riflette pregiudizi e timori delle società occidentali già "costituzionalizzate" al cospetto di migrazioni «provenienti da altre civiltà che rifiutano l'assimilazione e continuano a praticare e propagare valori, usanze e culture delle proprie società d'origine». Questa ipotesi si fonda sulla controversa distinzione tra "modernizzazione" e "occidentalizzazione" del mondo.³

Il "multi-interculturalismo" migrante è quello che, anche inconsapevolmente, assume, come premessa del discorso giuridico "inter-culturale", figurazioni e narrazioni della civiltà di accoglienza, in una prospettiva di omogeneizzazione *già* conseguita, all'interno di quella civiltà, come processo (di modernizzazione) e regole (moderne) di convivenza costituzionale. La posizione di Huntington si riferiva ovviamente sia agli USA che all'Europa (l'Occidente ormai "americanizzato") e tuttavia, proprio in questa omologazione geopolitica, essa dimostra tutti i suoi limiti di correttezza scientifica e metodologica, nella misura in cui occulta la cattiva coscienza di tutto l'Occidente,

¹ Cfr. L. MONTANARI, *Quali diritti per i cittadini europei: la complessa definizione dei contenuti della cittadinanza europea tra interventi della Corte di giustizia e ruolo dei giudici nazionali*, in www.diritticomparati.it, 7 giugno 2012.

² Cfr. A. LOLLO, *Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale*, in www.gruppodipisa.it. In generale, cfr. A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in www.giurcost.org, 1, 2015.

³ Cfr. S.P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996.

Migranti e “comparazione umanitaria” dei giudici in Italia

quando esso si è dimostrato schiavista e razzista *fuori* (e dentro) *dell’Europa* (e negli stessi Stati Uniti d’America celebrati da Huntington).⁴

In ogni caso, la tesi del politologo resta di per sé emblematica e contribuisce comunque a spiegare le diverse forme in cui, nelle democrazie costituzionali dell’Occidente, si mette in discussione la titolarità dei diritti dei migranti, nella loro “cultura” e persino nella loro materialità sociale e politica.

Pertanto, la distinzione tra “multi-interculturalismo migrante” e “multi-interculturalismo esistente” si rivela utile proprio per la conoscenza e comprensione dei processi di comparazione delle “culture” che si moltiplicano (dando luogo al multiculturalismo) e si interconnettono (evidenziando l’interculturalismo) nei vari campi giuridici.

2. I diritti dei migranti come “materia giurisprudenziale, politicamente e fattualmente condizionata”

In Europa non esiste una politica unitaria dei diritti. L’integrazione europea nasce senza questa finalità e il tema dei diritti è emerso progressivamente nel tempo, solo attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia. Analogamente, la convenzione europea dei diritti dell’uomo ha consentito l’attivazione di una corte europea dei diritti umani, con funzioni sussidiarie nella tutela dei diritti da parte dei singoli stati e comunque sempre attraverso esclusivamente l’intervento dei giudici.

Quindi, sul piano della giurisprudenza dei diritti, si è progressivamente affermata in Europa una tridimensionalità giudiziale rappresentata dai giudici nazionali, dalla Corte di giustizia della Unione europea, dalla Corte europea dei diritti umani.⁵ A questa tridimensionalità, tuttavia, non ha corrisposto un processo di effettiva integrazione politica interna all’Europa.

Non esiste un’Europa “politica”. Esiste un’Europa dei giudici (espressiva di quello che comunemente viene definito “*multilevel constitutionalism*”), che si occupa anche

⁴ Cfr. L. SEBASTIANI, *La colonialidad del poder y del saber en las políticas públicas de la Unión Europea*, in «Revista de antropología experimental», XV, 29, 2015, pp. 535-552.

⁵ Cfr. M. CARDUCCI - V. MAZZUOLI DE OLIVEIRA, *Teoria tridimensional das integrações supranacionais: uma análise comparativa dos sistemas e modelos de integração da Europa e América Latina*, Rio de Janeiro, Forense, 2014.

di diritti, e un'Europa di strutture decisionali, che interagiscono fra loro attraverso processi di legittimazione differenti e non sempre convergenti in tema di diritti.

In questo quadro, sinteticamente richiamato, il tema dei migranti sfugge alla certezza delle competenze e delle responsabilità. I migranti non sono una “materia” di “competenza europea”. Tuttavia, i migranti arrivano in Europa entrando in quello spazio “multilivello”, che comunque riconosce, attraverso i giudici, una tutela multilivello delle persone. I migranti, quindi, non possono non avere diritti “giurisprudenzialmente” riconoscibili, anche se le legislazioni o le decisioni delle singole istituzioni dello spazio europeo divergono fra loro o non derivano da uniche fonti di legittimazione e normazione.

Rispetto allo statuto unitario della cosiddetta cittadinanza europea, identificato dalle fonti della Unione europea, la differenziazione tra straniero, immigrato, profugo, rifugiato, migrante, rimane ancorata alla legislazione e al quadro costituzionale degli stati membri.⁶ Ecco perché è stata la giurisprudenza, soprattutto costituzionale di ciascun paese, a elaborare proprie traiettorie di riconoscimento dei diritti di queste persone, a volte in sintonia con i giudici europei (Corte di giustizia e Corte europea dei diritti umani), a volte no. Questo ha prodotto più problemi che soluzioni, in quanto il riconoscimento dei diritti in capo ai migranti, mancando appunto una politica europea in materia, ha proceduto al seguito dei singoli casi e delle singole vicende, determinando un panorama di qualificazioni e definizioni di contenuti tutt'altro che omogeneo.

Infatti, quali sono i diritti dei migranti? Sono diritti fondamentali o diritti umani? Quanti sono? Qual è il loro contenuto? Quali i loro limiti? Emblematico, in merito a queste domande, è l'itinerario giurisprudenziale della corte costituzionale italiana. Essa, in estrema sintesi, ha inquadrato il migrante come “persona” titolare, in ragione della sua “dignità”, di “diritti inviolabili” – così definiti dall'art. 2 della Costituzione italiana – e quindi meritevole di trattamento uguale ai cittadini, in forza del principio di uguaglianza – sancito dall'art. 3 della Costituzione italiana. In apparenza, per la Corte costituzionale italiana, i diritti fondamentali coinciderebbero con i diritti umani

⁶ Cfr. S. GAMBINO - G. D'IGNAZIO, a cura di, *Immigrazione e diritti fondamentali fra costituzioni nazionali, unione europea e diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2010.

“inviolabili” della “persona” e, come tali, riguarderebbero chiunque, compresi le “persone” migranti: stranieri, immigrati, profughi, rifugiati.⁷

Ciononostante, però, tale equivalenza onnicomprensiva non è stata consequenzialmente perseguita, non solo sul piano delle politiche del diritto dello stato italiano, ma persino dalla stessa Corte costituzionale, che ne è stata paladina. In una più recente decisione, infatti, il giudice costituzionale italiano ha voluto puntualizzare che il riconoscimento dei “diritti inviolabili” della “persona”, sempre in ragione del richiamo all’art. 2 della Costituzione italiana, comporta l’assolvimento di “doveri inderogabili”, senza i quali tali diritti non sarebbero meritevoli di tutela.⁸ In questo modo, pertanto, essa ha subordinato ai vincoli e agli obblighi, posti dalla legislazione nazionale, il godimento di diritti altrimenti considerati “inviolabili”. Poco dopo, lo stesso giudice ha però smentito nuovamente se stesso, affermando invece che «lo straniero (anche irregolarmente soggiornante) gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana», prescindendo quindi dall’assolvimento dei doveri.⁹

Ma allora quali sarebbero effettivamente i diritti “inviolabili” che spetterebbero ai migranti in quanto “persona”? Se si prescinde dalla cittadinanza, potrebbero essere ricompresi addirittura anche i diritti politici?¹⁰ In realtà, le formule giurisprudenziali nascondono perifrasi che di fatto differenziano il regime di riconoscimento dei diritti in relazione allo “*status*” del soggetto, con buona pace dell’idea di “persona”. Il che significa che la sua tutela non discende dal fatto che un diritto, in quanto “inviolabile”, sia riconosciuto a “tutti”, bensì dallo *status* del soggetto all’interno del paese in cui si trova e secondo la legislazione di quello stato. In definitiva, i diritti fondamentali, ancorché giurisprudenzialmente riconosciuti, sarebbero dipendenti dallo spazio politico dello stato; sarebbero diritti “*politicamente condizionati*”: “universali” nella formulazione dei giudici che evocano la “persona” e poi lo “*status*”; “relativi” nella effettività “politica” del loro esercizio.

Non a caso, l’universalismo giurisprudenziale ha poi provveduto a definire una serie di differenziazioni in tema di diritti dei migranti, con sostanziale lesione del principio di

⁷ Cfr. Corte costituzionale italiana, Sent. n. 120 del 1967, e n. 104 del 1969.

⁸ Cfr. Corte costituzionale italiana, Sent. n. 172 del 1999.

⁹ Corte costituzionale italiana, Sent. n. 198 del 2000.

¹⁰ Cfr. Corte costituzionale italiana, Sentt. nn. 235 del 1988, 571 del 1989, 141 del 1996. Sul tema, cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006.

uguaglianza che, come si è visto, sembrava ispirare i ragionamenti giurisprudenziali in materia. Per esempio, si è distinto tra “titolarità” del diritto e suo “godimento”, connesso a “ragioni di fatto”, oltre che a “posizioni giuridiche”, al fine di assumere appunto le “situazioni di fatto” dei migranti come fonte interposta tra costituzione e uguaglianza dei diritti. Si è parlato anche di scissione tra “nucleo essenziale” di un diritto (come tale “inviolabile”) e “tutela” del medesimo in modalità e forme diverse tra cittadino, straniero, migrante, trasformando di fatto la “essenzialità” del diritto in livello minimo di tutela dello stesso per il non cittadino, in ragione della sua situazione di fatto.

Così ragionando, la “persona umana”, da soggetto pienamente “inviolabile”, è stato giurisprudenzialmente “frammentato” in funzione delle sue “situazioni di fatto” (per esempio, irregolare presenza sul territorio, minore età, condizione di donna gravida, lavoro clandestino ecc.), rispetto alle quali sarebbe da garantire solo un “livello minimo” di tutela dei diritti, rispetto ai cittadini e ad altri soggetti presenti sul territorio; “livello minimo”, cui aggiungere eventualmente elementi ulteriori, non perché “universalmente” riconosciuti”, bensì perché derivanti dalla specifica “situazione di fatto” presa in considerazione. Ecco allora che un minore sarebbe da tutelare non perché “persona”, ma perché “minore”. La “persona” maggiore di età, di conseguenza, non godrebbe di alcuna parificazione ammessa per il minore, ancorché “persona”. La logica della “rimozione” delle “situazioni di fatto” che producono disuguaglianza e discriminazione, pilastro dell’art. 3 della Costituzione italiana come rimedio alle ingiustizie, verrebbe disattesa e addirittura ribaltata, assumendo la “situazione di fatto” come legittimazione stessa della distinzione diseguale.

I diritti dei migranti, oltre che “*politicamente condizionati*”, diventerebbero pure “*fattualmente condizionati*”: con buona pace per il cosiddetto “universalismo” dei diritti umani.¹¹ Ma non è tutto. La condizione di tutela dei diritti (quali?) dei migranti sarebbe ulteriormente subordinata a una ulteriore variabile: l’ordine e la sicurezza come “interesse generale”, finalizzato a un “razionale ed efficiente controllo della immigrazione”. A essere “sicuri” non sarebbero prima di tutto i diritti (la “sicurezza dei diritti”), ma la razionalità e l’efficienza nel controllo della migrazione: una nuova

¹¹ Cfr. A. ALGOSTINO, *L’ambigua universalità dei diritti*, Napoli, Jovene, 2005.

“ragion di stato”, destinata a mantenere “incompiuti” i diritti dei migranti e a legittimare un “diritto alla sicurezza” come nuova forma di potere sulle libertà.¹²

3. *La sopravvivenza del “forestiero”*

La declinazione dei diritti dei migranti per interposizione giurisprudenziale delle condizioni di “fatto”, personali (“situazioni di fatto”) e statali (la “sicurezza”), è foriera di ulteriori contraddizioni. Infatti, le “situazioni di fatto” di una persona coinvolgono anche le condizioni esistenziali del vivere. Nel qualificare le “persone”, si può prescindere dalla “universalità” dei diritti, ma non si può certo negare l’umanità stessa come bisogno di esistenza e sopravvivenza.

Come qualificare la “situazione di fatto” dei bisogni “umani” del migrante (mangiare, bere, dormire, riscaldarsi dal freddo, ecc.)? Questa scissione della soggettività costituzionale tra “*status*” e “bisogno” ha una storia antica, che ha conosciuto la sua definitiva consacrazione nella parabola della Carta della “foresta” del 1217, rispetto alla risalente tradizione di diritto romano.

Originariamente, nel diritto romano, l’ambito territoriale della giurisdizione civile riguardava lo spazio urbano e le proprietà rurali dei patrizi, con esclusione dei luoghi esterni alle mura e alle proprietà, in quanto *locus neminis*, cioè “terra di nessuno”, tant’è che lo stesso termine latino *nemus*, con cui si indicava il bosco, deriva probabilmente da *nemo*, ovvero “nessuno”. Anche durante il Medioevo, la considerazione del bosco (la “foresta”) equivaleva al *locus neminis* romano. Rispetto alle istituzioni feudali e religiose, le “foreste” si collocavano *foris*, al di fuori; e coloro che vivevano *foris* non potevano che essere considerati “forestieri” oppure “nemici”, ossia “sconosciuti” proprio perché non rientranti nella legge e nella giurisdizione dei feudi e della chiesa. Non a caso, ai “forestieri” venivano equiparati banditi, eremiti, lebbrosi, fuggitivi.¹³

Questo contesto di esclusione non trova conferma nella Carta della “foresta” del 1217: la “foresta”, in quel documento originato dai postulati di libertà della *Magna Charta*, da *locus neminis* viene tradotto in *locus communis*: luogo di comune, libero accesso. Infatti, la carta poneva divieti, prima ancora che diritti, in nome appunto

¹² Cfr. A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in M. PALMA - S. ANASTASIA, a cura di, *La bilancia e la misura*, Milano, FrancoAngeli, 2001, p. 21.

¹³ Cfr. P. CAMPORESI, *Le vie del latte. Dalla Padania alla steppa*, Milano, Garzanti, 1993.

dell'uso comune dei beni: divieti di occupazione, sfruttamento, recinzione esclusiva. Il *locus communis* doveva rimanere aperto e condiviso per i “bisogni” dell’“uomo comune”, ossia di qualsiasi persona al di là del suo “*status*”. Tuttavia, questa originaria matrice liberale sarà progressivamente ridimensionata da una serie di processi storici, particolarmente significativi per il costituzionalismo moderno.

Il primo si manifesta con le prassi delle *Enclosures* e con la progressiva disciplina repressiva dei “furti di legna”. Nel noto scritto giovanile di Karl Marx, intitolato *Dibattiti sulla legge contro i furti di legna* (1848), l'evento viene denunciato come dimostrazione della insensatezza e della profonda ingiustizia di qualsiasi limitazione di accesso alle “risorse naturali comuni”: «Quando una legge denomina furto un'azione che non è nemmeno raccolta abusiva di legna, la legge mentisce». La “menzogna”, nella spiegazione di Marx, non consiste nel riconoscimento della proprietà della legna, già prevista dal capitolo 31 della *Magna Charta*, bensì nella negazione del bisogno comune di usi comuni (l'uso della legna per riscaldarsi) e nella trasformazione di quel bisogno, per opera della legge, in reato. Da tale angolo di visuale, che era la visuale della carta della foresta, le *Enclosures*, ancorché legittimate dalle leggi e dal consenso parlamentare, si manifestavano come un “controsenso” rispetto ai bisogni elementari “comuni” tutelati dal documento del 1217.

4. Pushed e Pulled?

Che fare allora se il “migrante”/“forestiero” proviene da contesti dove i bisogni elementari “comuni” di sopravvivenza e di vita non consentono alcuna sopravvivenza effettiva? Si può continuare a pensare che l'accoglienza del “migrante”/“forestiero” permanga come un “privilegio” concesso dallo stato e non come un diritto ai “bisogni elementari” della “persona”?¹⁴ Questa domanda pone in rilievo il problema del “diritto ad avere diritti”, a partire dalla possibilità stessa di esistenza, dello *ius existentiae*.

Formalmente, il tema è stato oggetto di un'astrazione storicamente indeterminata che ammetteva la possibilità, appunto astratta, di distinguere il migrante “economico” – riducendo lo *ius existentiae* al dato presuntivamente oggettivo delle variabili

¹⁴ Sull'accoglienza come privilegio concesso dallo stato, e non come condizione inerente all'individuo, cfr. J.H. SIMPSON, *The Refugee Problem*, Oxford, Oxford University Press, 1939, p. 230.

economiche – e rifugiato. In particolare, gli studi di Egon Kunz fondavano una *Push and Pull Theory*,¹⁵ in grado di saper isolare, e quindi classificare, il “motivo” o la “causa” della migrazione: i *pushed* erano i soggetti destinati a diventare “rifugiati” perché spinti da situazioni di conflitto o di instabilità politica; i *pulled* erano coloro che si spostavano alla ricerca di migliori prospettive economiche come “lavoratori”; i primi “fuggitivi”; i secondi presunti liberi viaggiatori alla ricerca di miglior fortuna. Questo individualismo metodologico non ha mai avuto un riconoscimento giuridico formale, ma è comunque servito a “isolare” il tema dei diritti dei migranti nella sola prospettiva di far loro recuperare, nell’accoglienza del paese di arrivo, lo “statuto” formale minacciato nel paese di origine (statuto connesso evidentemente a violazioni di diritti civili e politici), derubricando lo *ius existantiae* alla dimensione del “cercare lavoro”.

La disciplina legislativa italiana, ma in genere europea, sul migrante in quanto “rifugiato”, riflette questa scissione. In base al decreto legislativo italiano n. 251/2007, i presupposti di riconoscimento della condizione di rifugiato sono tre. Gli articoli 7 e 8 definiscono lo “status” di “rifugiato” in ragione dell’esistenza, comprovabile in via di fatto, di atti di persecuzione personali e diretti subiti dal cittadino straniero nel proprio paese, costretto pertanto a migrare per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica. Solo in assenza di tale comprovata situazione di fatto, la legge ammette la cosiddetta “protezione sussidiaria”, individuata dall’articolo 2 lettera g) sempre del decreto legislativo n. 251/2007, di attuazione della direttiva europea 2004/83/CE del consiglio del 29 aprile 2004. Lo “status” di protezione sussidiaria è concesso al cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come “rifugiato”, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, ove ritornasse nel paese di origine, egli correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, in termini di condanna a morte o esecuzione della pena di morte, tortura o altra forma di pena o trattamento inumano e degradante connessa a situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

È interessante osservare che l’accertamento delle situazioni di fatto relative al riconoscimento della situazione di “persecuzione” o “danno grave” del migrante non

¹⁵ Cfr. E.F. KUNZ, *The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement*, in «International Migration Review», VII, 2, 1973, pp. 124-146.

deriverebbe dalle prove fornite dal migrante stesso, ma dalle ricognizioni effettuate dal giudice alla luce di una serie di riscontri comparativi sulla situazione politica e costituzionale del paese di provenienza. Per esempio, la corte di giustizia della Unione europea, seguita conformemente dai giudici italiani, ha sancito che, in tema di protezione, «il requisito della individualità della minaccia grave alla vita o alla persona [...] può desumersi anche dal grado di violenza indiscriminata che caratterizza il contesto di provenienza, da cui dedurre che il rientro nel paese d'origine determinerebbe un rischio concreto per la vita del richiedente».¹⁶ È per questo, per esempio, che i giudici di merito italiani utilizzano fonti di documentazione internazionale, come i “*situation specific papers*” dell’agenzia UNHCR e i rapporti internazionali sui conflitti UCDP (Conflict Encyclopedia <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase>), di Amnesty International (<https://www.amnesty.org/en/countries>), del dipartimento di stato degli Stati Uniti d’America (<http://www.state.gov/r/pa/ei>), dell’UK Foreign Office (<https://www.gov.uk/foreign-travel-advice>), per poi compararli con gli indicatori, e gli indici conseguenti, di tutela o violazione di specifici diritti umani, come il *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, UN Human Rights Council* (<http://ap.ohchr.org/documents>), Human Rights Watch (<http://www.refworld.org/country,,,GMB,,55fab8164,0.html>); Freedom House: (<http://www.refworld.org/country.html/>). Tuttavia, questo approccio “comparativo” sulle condizioni interne del paese di provenienza del migrante e sulla effettività di tutela di alcuni diritti “umani” della persona ha progressivamente allargato la sfera di argomentazione dei contenuti dei diritti del migrante, inserendoli in un quadro non tanto di “condizionalità” politica e fattuale, quanto di “umanità” della vita del soggetto. Per esempio, la Corte di cassazione italiana, con la decisione n. 22111 del 2014, ha ricondotto il permesso di soggiorno del migrante per “motivi umanitari” come “parte integrante del diritto d’asilo” della “persona umana”, riconosciuto dall’art. 10 della costituzione italiana, declinando così le ragioni di “umanità” al di là di qualsiasi specifico fattore politico o costituzionale del paese di provenienza.

¹⁶ Cfr. CORTE DI GIUSTIZIA UE, Sentenze *Elgafaji v. Staatsecretaris van Justitie* del 17 febbraio 2009 e *Diakité* del 30 gennaio 2014; Corte di cassazione civile italiana, ordinanza n. 16202/15. La sottolineatura è nostra.

In questo modo, la cosiddetta “protezione umanitaria”, quale terza possibilità di tutela ammessa dal citato decreto legislativo del 2007, si è aperta a qualsiasi “comparazione” volta a definire la condizione di “umanità” del migrante. Infatti, secondo un consolidato orientamento della corte di cassazione italiana,¹⁷ la protezione umanitaria è una misura residuale che presenta caratteristiche necessariamente non coincidenti con quelle riguardanti la “persecuzione” e il “danno grave”. Ma tale non coincidenza non ha valenza riduttiva. Significa piuttosto che la “situazione di vulnerabilità” del migrante nella sua “umanità” deve essere valutata «alla luce degli obblighi costituzionali e internazionali gravanti sullo stato italiano».¹⁸

Così facendo, si può allora arrivare a sostenere che il migrante meriti tutela come “essere umano”, anche se i diritti del migrante non sono pienamente riconosciuti dall’Italia perché “politicalmente e fattualmente condizionati”, in quanto l’Italia è comunque tenuta ad adempiere ad obblighi internazionali e internazionali gravanti sullo stato. Sembra un paralogismo: i diritti del migrante sono condizionati anche se la costituzione, prima ancora che i documenti internazionali, ne proclamino la “inviolabilità” in quanto “persona”; in quanto “persona”, però, il migrante è un “essere umano” nei cui confronti lo stato deve adempiere a tutti gli obblighi internazionali e costituzionali, che lo riguardano. Evidentemente, questa contraddizione dimostra la fallacia della distinzione tra *pushed* e *pulled*.

Che cosa succede, infatti, se i vincoli internazionali dello stato italiano riguardano anche diritti più direttamente connessi alla sfera personale e umana del migrante, minacciati o compromessi nel paese di provenienza, ma non direttamente tutelati come protezione internazionale nelle forme dello “status” di “rifugiato” e di protezione sussidiaria? Si pensi ai diritti sociali come elementi costitutivi dello *ius existantiae*: non semplicemente le condizioni economiche (come il lavoro), ma la stessa salute, l’alimentazione, i beni vitali che nel Medioevo definivano l’uomo “comune” della “foresta”.

Questi elementi sono oggetto di specifici impegni internazionali dello stato: sono i vincoli internazionali a tutela dei diritti economici, sociali e culturali della persona

¹⁷ Cfr. Decisioni nn. 4139, 6879, e 24544 del 2011.

¹⁸ Cfr. Sentenza Corte di cassazione civile italiana, n. 22111/2014.

umana. Per esempio, l'art. 2.1 del *Patto internazionale per i diritti economici, sociali e culturali* dichiara che ciascuno degli stati parte si impegna a operare, «sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente patto (corsi nostri)». Un obbligo del genere non solo entrerebbe nell'ordinamento degli stati, con pari dignità degli altri obblighi internazionali ed europei.

Gli importanti “*Principi di Limburg*” del 1987,¹⁹ ribaditi recentemente dai cosiddetti “*Principi di Maastricht*” del 2011,²⁰ miravano ad assumere il principio internazionale di “buona fede”, codificato dalla convenzione di Vienna del 1969 sulla interpretazione dei trattati, come meta-criterio interpretativo dei diritti sociali nel quadro della promozione e tutela nazionale, sovranazionale e internazionale dei diritti fondamentali. E quei “*Principi*” sostanzialmente stabiliscono a considerazione dei diritti sociali sia nella loro “integrità” sia nella loro interdipendenza e indivisibilità, ma soprattutto nella loro “implementazione” e “non regressione”; ovvero nella proibizione della “condizionalità”. Se allora la tutela dello *ius existentiae* del migrante si allarga anche a questo, quali saranno i suoi diritti fondamentali/umani?

5. La giurisprudenza di “comparazione umanitaria”

L'interrogativo ha coinvolto due recenti ordinanze della prima sezione civile del tribunale di Milano: l'una, in cui si afferma che le «oggettive difficoltà economiche, di diffusa povertà e di limitato accesso per la maggior parte della popolazione ai più elementari diritti inviolabili della persona, tra cui il diritto alla salute e alla alimentazione», accertate comparativamente dal giudice, legittimano l'accoglienza del migrante per “motivi umanitari”; l'altra, in cui si puntualizza che la condizione di povertà di origine del migrante come lesione del suo *ius existentiae* non opera nei casi

¹⁹ Cfr. UN Document E/CN.4/1987/17.

²⁰ Cfr. A. VITERBO, *L'applicazione extraterritoriale del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: i Principi di Maastricht del 2011*, in «Diritti umani e diritto internazionale», VI, 1, 2012, pp. 1-7.

di relazioni esclusivamente private di impoverimento. I due provvedimenti giurisdizionali, in definitiva, chiariscono che i motivi economici del migrante *pulled* non sono esclusivamente privati. Possono rintracciare cause sistemiche del paese di origine, da assumere come ragione di danno grave del migrante e causa efficiente della sua scelta di allontanamento. Di conseguenza, negare questa evidenza, comprovata dalle “comparazioni umanitarie” del giudice, abilitate, come accennato, dalla stessa giurisprudenza europea e domestica, provocherebbe la violazione diretta di obblighi internazionali sottoscritti dallo stato italiano, «ponendo il ricorrente in una situazione di estrema difficoltà economica e sociale e sostanzialmente imponendogli condizioni di vita del tutto inadeguate, in spregio agli obblighi di solidarietà di fonte nazionale e internazionale», che costituzioni e atti internazionali proclamano.

Al contrario, situazioni di precarietà e vulnerabilità prodotte esclusivamente da rapporti “orizzontali” tra privati, ancorché espressive di condizioni di precarietà e povertà del migrante, non potrebbero impegnare direttamente uno stato straniero, dato che i vincoli internazionali sono assunti dagli stati e impegnano gli stati nei rapporti reciproci e in quelli con i loro rispettivi cittadini, non nelle relazioni interne alle scelte individuali di ciascun individuo.

Ma quali sono gli obblighi costituzionali e internazionali che gravano sullo stato italiano a conferma di questa apertura e di questa distinzione? Anche in questo caso, è la “comparazione umanitaria” del giudice a tracciare i parametri di riferimento per il fondamento delle decisioni di riconoscimento: dall’art. 32 della costituzione («La repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo»), dove per “salute” si intende internazionalmente «uno stato di completo benessere fisico, mentale, sociale e non soltanto assenza di malattie o infermità»;²¹ alla *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo* dell’ONU, del 10 dicembre 1948, il cui art. 25 stabilisce che «ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all’alimentazione, al vestiario, all’abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari, e ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni

²¹ Costituzione della Organizzazione mondiale della sanità, OMS, di cui l’Italia è membro dall’11 aprile 1947, con ratifica approvata con decreto legislativo del capo provvisorio dello stato del 4 marzo 1947, n. 1068

altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà»; al già citato *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali* e al *Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici*, sempre dell'ONU, ratificati in Italia con legge n. 881/1977, dove si incontra l'art. 11, secondo cui «1. Gli stati parti del presente patto riconoscono il diritto di ogni individuo a un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, e un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso. 2. Gli stati parti del presente patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure [...]».

Nel momento in cui la “comparazione umanitaria” consente di dimostrare che il paese di provenienza del “migrante” è estremamente povero rispetto al contesto italiano, per esempio attraverso il confronto dei dati del Fondo monetario internazionale sul prodotto interno lordo (PIL) *pro capite* dei vari paesi,²² oppure in base ai dati sulla produzione dell'agricoltura di sussistenza delle popolazioni locali,²³ la presenza del “migrante” nel territorio italiano determinerebbe di per sé il pieno diritto ad accedere alla protezione umanitaria, sotto forma di garanzia di un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, come adempimento degli obblighi costituzionali e internazionali richiamati.

Anche perché il preambolo dei patti internazionali di New York del 1966, ratificati in Italia con legge n. 881/1977, chiariscono non solo che «in conformità alla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, l'ideale dell'essere umano libero, che goda della libertà dal timore e dalla miseria, può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni le quali permettano a ognuno di godere dei propri diritti economici, sociali e culturali [...]», ma anche che «lo statuto delle Nazioni Unite impone agli stati

²² Cfr. <http://www.imf.org/external/index.htm>.

²³ Cfr. <http://www.ruralpovertyportal.org/fr/country/home/> e <https://www.ifad.org/home>, sito del Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo – IFAD, International Fund for Agricultural Development)

l’obbligo di promuovere il rispetto e l’osservanza universale dei diritti e delle libertà dell’uomo [...]».²⁴

Questo apparato argomentativo non è certo sufficiente a risolvere il problema del catalogo dei diritti fondamentali/umani del migrante. La “comparazione umanitaria”, tuttavia, segna una tendenza importante in Europa per la considerazione effettiva della “condizione di fatto” del migrante. Infatti, tale “condizione”, proprio perché “di fatto”, non può e non deve essere analizzata e valutata alla luce di parametri formali esclusivamente interni allo stato ospitante. Come la stessa giurisprudenza ha chiarito, il procedimento giudiziale nei confronti di un migrante non è un giudizio sul soggetto e sulla sua condotta in base alle norme italiane. Né consiste in un “controesame” sui comportamenti del migrante nella sua terra di origine, dove il giudice italiano non ha alcuna possibilità di acquisizione di evidenze minimamente oggettive. Neppure si può ridurre a una formale ricognizione delle fonti giuridiche del paese di origine del migrante, come “prova” della sua “situazione di fatto”.²⁵

La “situazione di fatto” appartiene al migrante in quanto “persona umana”, espressiva di bisogni umani comuni alle persone italiane come agli “stranieri” e, proprio per questo, assumibile a “*tertium comparationis*”, sulla base di indicatori utilizzati a livello internazionale, del minimo accettabile di *ius existantiae* di qualsiasi essere umano.

²⁴ Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile – protezione internazionale, ordinanza n. 64207/2015 del 31 marzo 2016.

²⁵ Cfr. sentenza Corte di appello di Bari, n. 1173 del 17 luglio 2015.

LUCA CODIGNOLA

Ma che cosa è questo Atlantico?

Un modernista di fronte alla storiografia delle buone intenzioni¹

Abstract: *The author first establishes his pedigree as an early Atlanticist; then describes the geographical and chronological features of the so-called “new Atlantic history”. The success of Atlantic history is undeniable. During the past twenty-five years or so, books and articles that identify themselves as “Atlantic” have multiplied, so much that few historians, especially among the younger ones, dare distance themselves from the new obligatory gospel. The author attributes two main features to the new Atlantic history. The first is mainly ethical, in that it assumes that certain moral categories, such as inclusion, diversity, multiethnicity, and multiculturalism, are intrinsically good and as such must be applied to society as well as to the study of history. The second feature is epistemological. It assumes that by examining the Atlantic communities as a whole we improve the knowledge of their history. By examining this second feature, however, the author shows that the gap between the unattainable promises of the new Atlantic history and their practical realisations in terms of new knowledge is striking. Probably the only subfield of study that has really profited from this new Atlantic perspective is that of African-Atlantic history. There are, of course, a good number of good Atlantic historians. One wonders, however, whether the novelty represented by their works derives more from their originality as scholars rather than from their adherence to the new Atlantic canon. This article is based on a thorough examination of “Atlantic history” books and articles published between 1922 and 2016, that are listed in the Bibliography in chronological order.*

Keywords: Atlantic; Americas; European expansion; Colonial history; Early American history.

1. Nel suggerire il tema di questo articolo, ritenevo che l’aver sempre praticato la storia atlantica ancora prima della sua diffusione come categoria storiografica e l’averne seguito abbastanza da vicino le vicende librarie mi avrebbe messo al riparo da sorprese e soprattutto mi avrebbe evitato quel *surmenage* di puntualizzazione bibliografica che sempre accompagna uno *status quaestionis* su un tema nuovo o non familiare. Ebbene, così non è stato. Pur limitandomi a riflessioni relative soltanto alla storia moderna (in inglese “*early modern*”), un periodo che, proprio come gli atlanticisti hanno ormai ampiamente dimostrato,

¹ Versioni preliminari di questo articolo sono state presentate al seminario “Europa in America, Americhe in Europa. Incontri transatlantici tra età moderna e contemporanea”, organizzato dall’Università di Roma Tre e dal Centro interuniversitario di storia e politica euro-americana (Roma, 5 dicembre 2013); e nell’ambito del XIX ciclo di incontri e conferenze “Nuova prospettive delle relazioni internazionali”, diretto dal prof. Massimo de Leonardis presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università Cattolica del Sacro Cuore (Milano, 26 aprile 2016).

comincia quasi un secolo prima della scoperta dell'America e termina tra il 1815 e il 1898, quando ho messo un titolo dopo l'altro ho toccato con mano quanto rispondesse alla realtà quella che fino ad allora era stata una semplice sensazione: che cioè nell'ultimo trentennio la cosiddetta storiografia atlantica avesse assunto sempre più le sembianze di un torrente dalla cui piena è molto difficile fuggire e che per ora non dà segni di rientro negli argini. Ormai la parola magica "Atlantico" non è più soltanto parola alla moda, ma è anche una necessità editoriale, almeno per tutti coloro che trattano di storia internazionale del mondo occidentale. Ormai non è più necessario dichiarare e spiegare la propria fede atlanticista, perché semmai bisogna giustificare il contrario. Insomma, anche per questo uso indiscriminato dell'aggettivo "atlantico" nei titoli delle pubblicazioni il semplice lavoro del primo reperimento bibliografico necessario allo *status quaestionis* si moltiplica e si estende a dismisura, anche quando poi i contenuti delle pubblicazioni si dimostrino, alla prova dei fatti, relativamente tradizionali se non addirittura banali.

Per quanto ne so io – che seguo in modo abbastanza regolare la storiografia in inglese, francese e italiano, e in modo molto meno regolare e aggiornato quella in lingua spagnola, portoghese, neerlandese e tedesca – soltanto nel 2013 sono usciti una raccolta di saggi sull'Atlantico britannico dell'americano Jack P. Greene, una sintesi sul mondo atlantico dell'italiana Federica Morelli, una collezione di saggi sulla Louisiana "Intersezione del mondo atlantico", curata dalla francese Cécile Vidal, e un articolo sull'applicazione della metodologia atlantica alla storia urbana delle Antille della storica antillese Dominique Rogers. L'anno precedente (2012) è stata la volta di una collezione di saggi sull'Atlantico cosiddetto "lealista" a cura di un canadese e di un americano, Jerry Bannister e Liam Riordan; di un'altra collezione che metteva a confronto l'Atlantico britannico con l'Impero britannico in Asia a cura di un gallese, un'americana (ora insegnante in Canada) e un canadese, rispettivamente Huw V. Bowen, Elizabeth A. Mancke e John G. Reid; una sintesi globale con un forte accento africanista e culturale dell'americano John K. Thornton; ben quattro articoli a carattere storiografico opera della canadese Elizabeth J. Errington (sul lealismo), dell'americana Cathy Matson (sull'economia politica), di nuovo della francese Vidal e di un altro francese, lo storico marittimo Alain Cabantous, quest'ultimo peraltro molto critico

Ma che cosa è questo Atlantico?

dell'idea di storia atlantica; e finalmente un'intervista all'americano di origine britannica David Armitage, il quale, sia detto per inciso, sempre citatissimo per una sua fortunata frase-simbolo apparsa nel 2002 («We are all Atlanticists now») e per una sua modellizzazione della storia del mondo atlantico (peraltro mai veramente utilizzata né da lui né da altri), da allora in poi è passato direttamente alla globalizzazione delle correnti intellettuali. E siamo soltanto al 2013, anche se certamente mi sono sfuggiti, per mia ignoranza, contributi in altre lingue che non sono ancora arrivati sulla mia scrivania o sullo schermo del mio computer. Da allora, ho smesso francamente di contare.

Per quanto mi riguarda, fin dagli anni 1970 ero atlanticista, ma non lo sapevo. Nella ricostruzione poetica di Cesare Pascarella, quando Cristoforo Colombo chiese al primo selvaggio che incontrò «voressimo sapere / si lei siete o nun siete americano», questi gli rispose: «Semo de qui; ma come so' chiamati / 'sti posti [...] noi nu' lo sapemo». Per tutta risposta, Colombo commentò «che li c'ereno nati / ne l'America, e manco lo sapevano». Come ho poi letto in un articolo del canadese Allan R. Greer, uno degli esegeti della storiografia atlantica, proprio il bostoniano Francis Parkman, lo storico dell'ottocento da cui ero partito, poteva ritenersi uno dei precursori *ante litteram* della storiografia atlantica (2010), così come lo era stato, un secolo più tardi, il canadese William J. Eccles, il demolitore di Parkman (1961), sotto la cui guida avevo studiato a Toronto nei primi anni 1970. La mia personale “prospettiva atlantica” si era poi affinata e calata nella realtà documentaria a partire dal 1974 in coincidenza con la ricerca negli archivi romani. Quella che era cominciata come una semplice ricerca di documenti sconosciuti sulle vicende nord-americane di fine settecento si trasformò ben presto nel tentativo di capire come i burocrati della Santa Sede interpretassero il mondo che li circondava e cercassero di mettere in pratica le loro politiche atlantiche nell'ambito di una strategia globale. Una decina di anni più tardi usciva il mio libro, *Terre d'America e burocrazia romana* (1982), che, nella sua traduzione inglese (1988) è a tutt'oggi l'unico libro di uno storico italiano menzionato nelle varie rassegne storiografiche in lingua inglese sugli studi di storia atlantica.

Ma fu nel 1985 che utilizzai per la prima volta nel titolo di una mio intervento scientifico la parola “atlantico”: si trattava di uno studio sui missionari cappuccini francesi i quali,

negli anni 1630 e 1640, avevano nel loro raggio di intervento contemporaneamente l’Africa, il Brasile, la Nuova Inghilterra, l’Acadia e Terranova (1986). In quello stesso anno, lo spagnolo Tulio Halperín Donghi pubblicava *Reforma y disolución de los imperios ibéricos* (1985) e gli americani John J. McCusker e Russell R. Menard *The Economy of British America* (1985), un volume che per la prima volta trattava dell’economia delle province continentali britanniche insieme a quella delle Indie occidentali e addirittura della Nuova Francia. L’anno seguente uscirono *Alte Welt Neue Welt* dello svizzero Urs Bitterli (1986), una sistematizzazione del fenomeno del primo contatto nelle Americhe e in altri luoghi del mondo, poi tradotto in inglese con immeritato insuccesso nel 1989; il primo volume della saga storico-geografica dell’americano Donald W. Meinig, *The Shaping of America* (1986), anch’esso a dimensione atlantica e continentale; l’affresco ecologico dell’americano Alfred W. Crosby *Ecological Imperialism* (1986), una sorta di secondo capitolo di lungo periodo del suo fondamentale *The Columbian Exchange* (1972) di qualche anno precedente; *The English Atlantic* del canadese di origine inglese Ian K. Steele (1986), e finalmente i due primi volumi di *The Peopling of British North America*, dell’americano Bernard Bailyn, il volume introduttivo e il terzo, intitolato *Voyagers to the West* (1986). Uso la parola “finalmente” a proposito di Bailyn per l’importanza che lo storico di Harvard University ebbe, proprio a partire da quegli anni, nella teorizzazione dell’idea di storia atlantica e nella promozione di quella storiografia, anche per la sua *leadership* del programma noto come *The International Seminar on the History of the Atlantic World*, che, nel corso di quindici anni (1995-2010), ha coinvolto ben 366 giovani storici, di cui 164 non americani, dando vita a un vero e proprio *network* di futuri atlanticisti.

Mi trovavo, insomma, in ottima compagnia. Come il selvaggio di Pascarella, allora non mi rendevo conto di essere stato, come tanti, travolto dal torrente della nascente storiografia atlantica, né avevo mai pensato di addurre a supporto della mia ricerca giustificazioni teoriche o pronunciamenti su novità metodologiche. I documenti, mi sembrava, parlavano da sé. Se le richieste di aiuto scritte dai cappuccini in Acadia o le decisioni della Santa Sede prese negli uffici romani non fossero state inserite in un contesto atlantico e ancor più globale, non si sarebbe capito perché migliaia di gesuiti chiedessero di essere destinati in Cina e sol-

Ma che cosa è questo Atlantico?

tanto poche decine in Nord America, o perché la Sacra Congregazione “*de Propaganda Fide*” preferisse investire le proprie risorse umane e finanziarie in Madagascar o in Libano invece che nell’America ibero-americana. Allo stesso modo, era quella stessa prospettiva atlantica che, mi sembrava, spiegava come mai la corona di Francia fosse così parca di assistenza nei confronti di una Nuova Francia perennemente in rosso e, viceversa, così entusiasta delle entrate provenienti dalle isole dello zucchero dei Caraibi, tanto da svendere tutti i suoi possedimenti territoriali al tavolo della pace di Parigi del 1763. Tale prospettiva atlantica era mancata non soltanto ai canadesi di allora, che si sentirono traditi e abbandonati, ma continuava a sfuggire anche agli storici quebecchesi dei secoli successivi, che avevano continuato a interpretarsi esclusivamente in termini di patria, nazione e identità. La ragione prima di questa introduzione autobiografica, al di là della vanità, risiede nella necessità di mostrare le mie credenziali di antico atlanticista, per poter poi passare a criticare quella storiografia atlantica della quale, a torto o a ragione, faccio parte. Nessun pregiudizio, dunque, nessun campo di indagine o metodologia scientifica da difendere. Ma una constatazione di quanto questa storiografia abbia forse domandato troppo a se stessa e sia diventata suo malgrado troppo invasiva, autoritaria, totalizzante e ingestibile.

2. Ma che cosa è, o che cosa dovrebbe o avrebbe dovuto essere, la storia atlantica? Al di là della versione di Bailyn, a cui non può essere negata la patria potestà della fortuna di quella espressione, gli storici degli ultimi trent’anni, un certo numero dei quali sono passati attraverso il seminario di Harvard, ci hanno dato risposte molto diverse, a partire dall’irlandese Nicholas P. Canny (1990) per finire con Morelli (2013). Vediamo dunque di fare un po’ d’ordine. Sui luoghi geografici sembrerebbe esserci un accordo iniziale: ne fanno parte tutti i luoghi bagnati dall’Oceano Atlantico; dunque, da una parte si va dai paesi scandinavi al Portogallo e dal Marocco al Sud Africa, e dall’altra dalla Groenlandia alla Patagonia, comprese, naturalmente, le isole e gli arcipelaghi che si trovano intieramente all’interno di quelle acque, dall’Islanda a Terranova, da Bermuda ad Haiti, dalle Azzorre a Fernando Po, da Sant’Elena alla Georgia del Sud. C’è chi sostiene che questo non basta, e che la storia atlantica dimentica proprio l’Oceano Atlantico in quanto tale, vale a dire la prospettiva di chi

vede la terra dalla tolda di una nave e non si limita (si fa per dire) a utilizzare le sue acque per passare da un posto all'altro o incontrare qualcuno. C'è anche chi, soprattutto tra gli specialisti della geografia storica, ha cercato di modellizzare questa enorme distesa di terre e di acque e di dare conto di quanto la storia atlantica sia stata determinata o quantomeno influenzata da elementi imprescindibili, quali le correnti marine, il clima, la possibilità di procedere all'interno dei continenti e l'impatto biologico. Tali elementi imprescindibili sarebbero stati, in ultima analisi, alla base della varietà degli insediamenti umani su una sponda e sull'altra dell'Oceano e dell'entità delle migrazioni (Meinig, 1986-2005; Hornsby, 2005, 2012) Appare subito evidente come ci sia una discrepanza enorme tra la produzione storiografica relativa ad alcune aree e altre, ma su questo torneremo più avanti.

Se c'è accordo di massima sui luoghi geografici, ce n'è molto meno sulla cronologia della storia atlantica. Per quanto riguarda il *terminus a quo*, nonostante il fatto che avrebbero consentito di includere nel quadro complessivo anche zone e popolazioni molto periferiche, l'incontro tra i nordici ("vichinghi") da una parte e inuit e beothuk dall'altra, iniziato nel corso del novecento, non viene mai considerato perché non foriero di grandi cambiamenti su scala internazionale. Peraltro nemmeno lo sbarco di Cristoforo Colombo di fine quattrocento si usa più, e ciò per almeno per due motivi. Il primo è che non sembra più opportuno che la storia millenaria degli indiani d'America debba essere fatta iniziare dal loro incontro con gli europei (nonostante questo sia uno dei cardini teorici dell'etnistoria). Il secondo motivo è che, una volta fatti entrare gli africani a pieno titolo nella storia atlantica (che durante l'età moderna attraversarono quell'oceano dieci volte più numerosi degli europei), il *terminus a quo* deve essere quantomeno anticipato alle prime navigazioni portoghesi dell'inizio del quattrocento e al progressivo sfruttamento delle isole atlantiche ed equatoriali. Queste infatti anticiparono e prepararono, nei loro meccanismi sociali, politici, economici e demografici, quanto sarebbe poi successo nelle Americhe. Di questo processo di immane portata, dunque, la scoperta di Colombo sarebbe stato un fondamentale episodio, ma certamente non un inizio.

La questione del *terminus ad quem* è ancora più più complicata. Nonostante tutti gli sforzi di generalizzazione, la storia atlantica continua ad allinearsi lungo cronologie nazio-

Ma che cosa è questo Atlantico?

nali, e queste, tradizionalmente, si articolano su assi teleologici che identificano nella data dell'indipendenza del proprio paese l'inizio di una nuova era. L'arco cronologico va quindi dal 1776 per gli Stati Uniti al 1898 per Cuba. Per la nuova storiografia atlantica, però, questa visione teleologico-politica della storia atlantica è particolarmente insoddisfacente. In primo luogo, essa non tiene conto di quei luoghi che non passarono mai attraverso una rivoluzione, né proclamarono mai la propria indipendenza, come il Canada. In secondo luogo, essa non tiene nemmeno conto, ancora una volta, delle date fondamentali della storia della tratta africana, quali, per esempio, le varie abolizioni collegate alla rivoluzione francese (1793), all'indipendenza di Haiti (1804), all'abolizione britannica (1834), alla guerra civile americana (1865) e finalmente all'abolizione brasiliana (1888). Ed è forse ancora più difficile scegliere un termine *ad quem* per quanto riguarda le storie dell'Africa – le cui élites furono peraltro sempre contrarie all'abolizione della tratta (Canny e Morgan, 2011) – o dell'Europa, anche se almeno per quest'ultimo continente il 1815, con la fine delle guerre napoleoniche e l'inizio delle migrazioni di massa, sembra di vedere un certo accordo. Per concludere, va detto che le due uniche sintesi di storia atlantica a me note, quelle scritte da Thomas Benjamin e altri (2001) e da Douglas R. Egerton e altri (2007), partono entrambe dal 1400 e terminano rispettivamente nel 1888 e nel 1900, mentre la sintesi di Morelli si tiene più sulle generali, ma tende a concludersi con le indipendenze ibero-americane (2013).

Ma veniamo alle ragioni di essere della nuova storiografia atlantica. Perché a un certo punto i suoi esponenti hanno ritenuto superati tutti gli atlanticisti della prima ora (1922-74), vale a dire – per non fare che alcuni nomi, non tutti tra i più citati e riveriti nella genealogia atlanticista – i francesi Pierre Chaunu, Jacques Godechot, Charles de La Morandière e Frédéric Mauro; il belga Charles Verlinden; gli americani Herbert E. Bolton e Robert R. Palmer; i messicani Pedro Armillas e Silvio Zavala; i britannici James A. Williamson, John H. Parry, Charles R. Boxer, David B. Quinn e John H. Elliott; l'irlandese Kenneth G. Davies; lo svizzero Max Silberschmidt; il portoghese Vitorino Magalhães Godinho; o i canadesi Eccles e Marcel Trudel? La risposta è che erano nate nuove esigenze, alle quali, si riteneva, la “vecchia” storiografia non dava le risposte adeguate.

La vecchia storiografia atlantica era infatti nata, prima e subito dopo la seconda guerra mondiale, in un ambiente storiografico generale imbevuto di nazionalismo etnico, nato in un'epoca nella quale la stessa storia del mondo occidentale (già di per sé rappresentativa soltanto di una parte dell'umanità) si era articolata nella migliore delle ipotesi nell'idea ottocentesca dell'inevitabilità dello stato-nazione, e nella peggiore in filoni nazionali che rileggevano la propria storia a ritroso, cercandovi le "origini" coloniali del proprio paese. Questo atteggiamento eccezionalista, di solito attribuito soltanto agli Stati Uniti (Bushnell, 1995; Bannister, 2012), in realtà è insito nella storiografia di ogni paese e accompagna tutti i paesi ibero-americani, inclusi quelli caraibici, indipendentemente dal fatto che abbiano raggiunto l'indipendenza politica o addirittura, anacronisticamente, la loro formazione statale avesse avuto origine soltanto dopo l'indipendenza (Thibaud e altri, 2013; Vidal, 2009; Greer, 2010; Thornton, 2012), e non era meno presente nelle storiografie canadese (nelle due lingue) e britannica, la prima troppo legata a visioni identitarie che ne mettesero in luce la diversità e la seconda troppo legata al quadro imperiale (Hodson e Rushforth, 2010). Anzi, a proposito della storiografia britannica, che lo storico italiano Marco Mariano e Morelli ritengono più aperta alle nuove istanze atlantiche (Mariano e Morelli, 2012), si noti come la nuova storiografia atlantica condivide questo tentativo di scrollarsi di dosso il peso dell'eccezionalismo nazionalista con la nuova storiografia imperiale britannica, la quale, nelle parole di una delle sue maggiori esponenti, la britannica Kathleen Wilson, deve anch'essa reinventarsi «the genealogies and historiographies of national belonging and exclusion» (Wilson, 2004), nonché, ovviamente, con la cosiddetta storia transnazionale.

Ma l'esito della battaglia anti-nazionalista non è così scontato. Se nel 2012 Armitage, uno dei primi esponenti della nuova storiografia atlantica, proclamava che «the hegemony of national historiography is over» (2012; ma vedi Cabantous, 2012), altri erano e sono molto meno ottimisti. Greene, uno dei revisori della storia coloniale americana, sosteneva nel 2007 che «“the national idea” has ruled and continues to rule virtually without challenge» (Greene, 2007); cinque anni dopo Jerry Bannister e Liam Riordan ribadivano il fatto che, globalizzazione o no, «nationalism still shapes our understanding» (2012). In Francia l'impianto nazionalista continua a essere largamente predominante e tutt'al più concepito-

Ma che cosa è questo Atlantico?

sce il rapporto tra la madrepatria e le sue colonie in senso unidirezionale (Hodson e Rushforth, 2010), relegando così a un ruolo di marginalità la storiografia atlantica (Vidal, 2009; Covo, 2013; Belaubre, Dym e Savage, 2009). In effetti, nonostante il peso della sua storia coloniale e imperiale, la Francia si è di fatto autoesclusa dal dibattito storiografico e i pochi neo-atlanticisti appartengono di fatto più all'area storiografica nord-americana che a quella francese.

Nella visione neo-atlanticista, dunque, a causa del loro implicito nazionalismo i “vecchi” storici del mondo coloniale, a prescindere dalle loro diversità e opinioni, non sarebbero stati in grado di leggere il passato secondo i nuovi parametri del policentrismo e dell'inclusione, quelli che la recente globalizzazione avrebbe reso non soltanto possibili, ma anche auspicabili (Hornsby, 2009; Vidal, 2009; Greene, 2010; Greer, 2010; Vidal, 2012). Si passa dalla concezione di un mondo atlantico fatto sì di radici comuni di civiltà, quello esemplificato al suo più alto livello dalle rivoluzioni democratiche di fine settecento, ma anche di diversità nazionali e di modelli di sviluppo tutte legate alle origini europee, a una nuova percezione di quello stesso mondo che viene definito come «résolument “multicultural, multiethnic, and multiracial”» (Vidal, 2009). Un mondo, come lo describe Bailyn in opposizione alla apparente semplicità del canone eurocentrico, «immensely complex» (Bannister, 2012; anche Vidal, 2009), anche se in ultima analisi riconducibile, secondo lui, a una «cohesive multicultural region», appunto quella atlantica (Bannister, 2012). Ecco dunque l'inclusione nella storia atlantica, a pieno titolo, degli indiani d'America, ma soprattutto quella degli africani, tanto di quelli del continente d'origine che di quelli che entrarono a far parte delle società americane, nonché, come ricorda la studiosa antillese Dominique Rogers, di tutte le variabili etniche e sociali – *castas*, africani liberi, *petits Blancs*, etc. (Rogers, 2013). Ed ecco come Thornton, un atlanticista africanista della prima ora, nel suo ultimo e recentissimo libro prende le distanze dagli antichi maestri – Fernand Braudel, Chaunu e Mauro – allo scopo di «include all the actors of the game, and on their own terms» – «acteurs à part entière» (Vidal, 2012) – e scrivere una storia del mondo atlantico che fosse «inclusive, multi-centric, and multiregional» e riuscisse a «revise our collective memory» (Thornton, 2012).

Va da sé che, così come nella genealogia organizzata da Bailyn e dai suoi successori aveva avuto un ruolo fondamentale l'idea di creazione di una comunità internazionale incentrata sui valori della civiltà occidentale da opporre a quelli della mondializzazione del comunismo (Bailyn, 2005; Hinderaker e Horn, 2010; Covo, 2013; ma anche Armitage, 1999 per altra genealogia), così è il rimescolamento etnico di quello stesso mondo occidentale, visto nei suoi valori positivi di multiculturalità, di diversificazione e di tolleranza, ad avere creato i presupposti per una storiografia che ricerchi le origini di quei valori nel proprio passato o, quantomeno, faccia ammenda del fatto di non averlo ancora fatto. Non è un caso, si rileva da più parti, che questa ricerca di inclusività sia nata e abbia preso più piede in quei paesi, come gli Stati Uniti, il Canada e la Gran Bretagna, che per primi hanno digerito e positivizzato le realtà della società multirazziale, multietnica e multiculturale. La Francia, invece, che come altri paesi europei non ha ancora deciso come comportarsi (Burnard e Potofsky, 2011; Cabantous, 2012), ha prodotto una storiografia quantomeno a doppia valenza, una, ampiamente maggioritaria, legata ai canoni più tradizionali della stato-nazione e dell'impero coloniale, e l'altra, ampiamente minoritaria, di quel piccolo gruppo di atlantici-sti i quali di francese hanno l'uso della lingua e poco più.

Potremmo qui azzardare che, così come la minaccia del comunismo non fu estranea alla fortuna dell'idea di "età delle rivoluzioni democratiche", come peraltro rimarcato dallo stesso Bailyn (2005), la reazione al fondamentalismo islamico globale potrebbe non essere estranea al tentativo di positivizzare la storia atlantica. Sia detto per inciso, Vidal, una dei rappresentanti di maggior prestigio dello sparuto ma intelligente gruppo degli atlantici-sti francesi, ha notato, forse ironicamente, come non sia ancora stato identificato un "*Atlantique musulman*" da includere nel grande contenitore atlantico (Vidal, 2009). E ciò nonostante la presenza di tanti schiavi africani di religione musulmana, brevemente descritta a proposito del Brasile anche nel volume curato da Canny insieme all'americano Philip D. Morgan nel 2011 (Canny e Morgan, 2011). Ma qui siamo a livello di ipotesi di lavoro che troveranno eventualmente la loro conferma soltanto allo scoccare di una nuova era politica e con l'avvento di una nuova generazione storiografica. Più interessante ci sembra invece la considerazione di Greene, uno dei padri nobili – suo malgrado – del nuovo atlanticismo, il

Ma che cosa è questo Atlantico?

quale non soltanto, anni fa, aveva messo in guardia contro l'identificazione dell'esperienza della Nuova Inghilterra quale paradigmatica della storia americana (Greene, 1986; Greene, 1988; Bannister, 2012), ma più recentemente aveva sottolineato come il nuovo approccio multiculturale avesse consentito concesso di mettere in luce la storia "*pre-national*" degli Stati Uniti, una storia di luoghi e di comunità che non erano «neither English nor exclusively indigenous» (Greene, 2002) e che non dovevano più essere trattati come una semplice «*prehistory* of the United States» (Greene, 2006; anche Greer, 2010).

Ecco, dunque, una nuova lettura del passato del mondo atlantico, lontana a un tempo dalle limitazioni delle storie nazionali, dai compartimenti stagni delle storie imperiali e dal quadro teleologico dell'espansione europea. Tale lettura sembra dunque presentare due valenze fondamentali. La prima è di ordine morale e normativo. Essa postula la positività di categorie come quelle dell'inclusione, della diversità, della multietnicità e della multiculturalità. Così come la storia sociale aveva predicato la riscrittura della storia "*from the bottom up*" e auspicato una nuova dignità per gli ordini inferiori della società, e successivamente la storia delle donne aveva allargato la prospettiva a includere l'altra metà del genere umano, così ora si ritiene giusto procedere all'inclusione e alla valorizzazione di individui o gruppi di individui in quanto appartenenti a comunità etniche o culturali, legate o meno a un territorio. Si tratta di un processo che, nel suo complesso, Greene ha peraltro descritto come un movimento ormai decennale volto a rovesciare la tradizionale negligenza storiografica nei confronti di «women, children, Indians, African Americans, people of mixed race, ethnic minorities, and socioeconomic subaltern groups in American history» (Greene, 2007). La seconda valenza di questa rilettura del mondo atlantico è di ordine conoscitivo. Studiando tali comunità nel loro insieme e utilizzando l'area atlantica come quadro di riferimento, si ritiene che non solo si riportino alla luce attori della storia che ne erano stati finora esclusi, ma anche che si approfondisca la storia delle varie comunità che si affacciano sull'Oceano Atlantico (e non più soltanto i rapporti tra le varie entità statuali), nel loro insieme diventate "mondo atlantico". Inoltre, le reciproche influenze devono essere rilette non più soltanto in direzione est-ovest, vale a dire dall'Europa e dall'Africa verso le Americhe, ma anche in direzione ovest-est, dunque come influenze di ritorno. In quanto storico, la valenza di ordi-

ne morale e normativo, quella delle buone intenzioni, non mi interessa. Come mi ha insegnato Eccles, uno dei miei maestri, nonostante il presente sia sempre in agguato, «the historian is concerned with the past for its own sake, and only incidentally with what developed out of it» (Eccles, 1972). Mi interessa invece la valenza conoscitiva. Fino a che punto dunque sono state finora mantenute le promesse della nuova storia atlantica?

3. L'esperienza della cosiddetta storia "emisferica" o "continentale", quale proposta di rilettura della storia coloniale delle Americhe – la differenza tra l'una e l'altra mi sembra francamente di poca rilevanza – ci deve infatti far riflettere sulla distanza che può intercorrere tra iniziali ed entusiastiche enunciazioni di principio e modesti o nulli risultati finali. Come viene spesso ricordato, già nel 1932 Bolton, come presidente dell'American Historical Association, aveva esortato gli storici americani ad abbandonare gli angusti confini delle storie nazionali per dedicarsi alla grande storia del continente americano (Bolton, 1933). Non casualmente, erano gli anni di un nascente pan-americanismo nelle istituzioni politiche e culturali dei paesi americani, e fu proprio Zavala, uno storico messicano, a raccogliere la sfida intorno al suo Pan American Institute of Geography and History. Zavala conveniva con Bolton che la storia delle Americhe non era tanto condizionata dai rapporti tra colonie e madrepatrie europee, quanto piuttosto dalle interazioni tra europei, indiani e africani (Zavala, 1961). Ma i risultati furono praticamente nulli: Bolton non terminò mai la sua grande sintesi, anche se la sua tesi venne ampiamente discussa, e le pubblicazioni e le attività promosse da Zavala non ebbero alcun effetto storiografico (Greene e Morgan, 2009; Hinderaker e Horn, 2010; Greer, 2010; Greene, 2013).

Curiosamente, proprio l'approccio multiculturale della storiografia atlantica sembra avere favorito nell'ultimo decennio la ripresa dell'idea della storia emisferica e continentale, il cui principio di fondo è stato recentemente ripreso sia da Greene che da Greer (Greene, 2009; Greer, 2010; anche Vidal, 2012). Il primo ne apprezza soprattutto le possibilità comparativiste che aiutano a mettere in evidenza le somiglianze e le differenze tra le società coloniali (Bushnell e Greene, 2002; Greene, 2007; Greene, 2009; Hinderaker e Horn, 2010; Gould, 2010). Il secondo è meno entusiasta delle possibilità comparatiste, ma sostiene più

Ma che cosa è questo Atlantico?

genericamente che l'approccio emisferico e continentale allargherebbe l'angolo di visione degli storici americani e canadesi. Tale approccio mostrerebbe loro le somiglianze tra i sistemi biologici e culturali, i processi di colonizzazione e le caratteristiche fondanti delle pur diverse madrepatrie (Greer, 2010). In realtà siamo ancora a livello di grandi enunciazioni di principio. Nessuno finora si è dimostrato in grado di conoscere e gestire l'imponente produzione storiografica e di arrivare a una sintesi complessiva ed equilibrata della storia emisferica e continentale, se non per tematiche che, pur vaste, sono limitate nel fuoco, nello spazio geografico o nella cronologia (Lockhart e Schwarz, 1983; Greene, 2009; Hinderaker e Horn, 2010; Langley, 1996; Covo, 2013; Rothschild, 2011; Hodson e Rushforth, 2010).

Tornando ai manifesti programmatici della nuova storiografia atlantica e al problema del raggiungimento degli obiettivi, in questi anni l'elemento fondamentale sembra essere stato il passaggio da una concezione statica di un mondo atlantico geograficamente e cronologicamente delimitato, e come tale meglio conoscibile quando lo si fosse visto nel suo insieme, a quella che vi identifica una più astratta unità di analisi e un nuovo approccio metodologico. La concezione statica (si fa per dire) del mondo atlantico sarebbe propria non soltanto degli atlanticisti *ante litteram*, ma anche dello stesso Bailyn, che continua a insistere sul fatto che lo spazio atlantico è una entità coerente, coesa e distinta e, in fondo, eccezionale (Gould, 2010). La concezione metodologica – nelle parole di Morelli che è stata l'ultima, insieme a Mariano, a riassumere bene lo stato della questione – «si sovrappone e allo stesso tempo include altri livelli di analisi – gli stati, gli imperi, i continenti» e insieme agli «studi post-coloniali, i *subaltern studies*, la nuova storia imperiale o l'*histoire connectée*» rende gli africani e gli amerindiani protagonisti della prima globalizzazione al pari degli europei. Si tratterebbe, sempre secondo Morelli, di «studiare in termini di connessioni e convergenze gli individui e le società intorno all'oceano, [...] di far confluire migrazioni, scambi economici, reti commerciali e religiose in un unico contesto d'analisi», sostituendo allo studio dell'espansione europea «quello delle interazioni tra i tre continenti» per mettere in evidenza i loro abitanti «con i loro modi di vita, di lavoro e di consumo, le pratiche culturali e religiose, le differenze di genere» (Morelli, 2013; anche Mariano e Morelli, 2012; Rogers, 2013).

Come se tutto ciò non fosse abbastanza, Vidal aggiunge che la nuova storiografia atlantica «ne prétend s'imposer au détriment [...] de l'histoire impériale, de l'histoire hémisphérique, de l'histoire globale ou de l'histoire connectée» (Vidal, 2009), e dunque in qualche modo comprende e aggiunge queste altre metodologie storiche. Laddove Bailyn insiste sui circuiti economici, migratori e culturali, ora si parla soprattutto di connessioni, interazioni e di ingarbugliamenti (*entanglements*) (Gould, 2010) (Sia detto per inciso, il termine *network*, tanto di moda fino a pochi anni fa, sembra essere stato, con pochissime eccezioni, una delle prime vittime della nuova storia atlantica). Ma eccoci all'ultimo, inevitabile passo in avanti della storiografia atlantica. Se proprio si deve tenere conto di tutto e di tutti, come si può evitare che la storia atlantica non venga interpretata che come una parte di una più vasta storia globale che tenga conto delle connessioni, delle interazioni e degli ingarbugliamenti causati dalla prima globalizzazione? È quanto suggeriscono due atlantisti della prima ora, Canny (2008) e l'americana Alison F. Games (2008), ed è anche il tema di un raffinato volume a cura di Bowen, Mancke e Reid, dedicato proprio a un paragone tra l'impero britannico nell'Atlantico e nell'Oceano Indiano (2012).

Confesso che, a questo punto, vi sarete persi voi, così come mi sono perso io. A forza di aggiungere connessioni, dipendenze, significati e nuove possibilità, anche un vecchio atlantista come me non capisce più che cosa resti fuori da questa nuova storiografia e soprattutto che cosa non bisognerebbe più fare – a parte il non essere più eurocentrici ed elitari, cosa che peraltro andiamo ripetendoci alla nausea da almeno mezzo secolo. Ognuno sembra esserci ritagliato il suo Atlantico. Non abbiamo soltanto più degli Atlantici britannici, francesi, ispanici, lusitani e olandesi (e vi risparmio le sottospecie regionalistiche), ma anche quelli di colore bianco (gli europei), nero (gli africani), rosso (i proletari del mare) e verde (gli irlandesi), per non parlare degli Atlantici religiosi, cattolici e protestanti (anglicani, moravi, quaccheri, evangelici), o di quelli tematici: rivoluzionari (di antica data), esclusivisti, repressivi, napoleonici e lealisti (gli ultimi arrivati). Certo, dal punto di vista della valenza morale e normativa, ci sentiamo tutti molto soddisfatti del fatto che il nuovo vangelo atlantico con i suoi valori di inclusione, diversità, multietnicità e multiculturalità abbia ormai sbaragliato i miscredenti. Come scrive Greene, negli Stati Uniti «few early modern Ameri-

Ma che cosa è questo Atlantico?

canists remain unconverted» (Greene, 2009) e chi lo fa in Canada o in Europa viene trattato da vecchio reazionario. Nel contempo, però, si fa strada in noi, o almeno in me, la sensazione che, dal punto di vista della valenza conoscitiva, lo sforzo teorico sia inversamente proporzionale ai risultati pratici. Mi lasciano molto perplesso, per esempio, le modellizzazioni dei vari Bailyn, Vidal, Greer e del geografo-storico americano Stephen J. Hornsby, così come le tre varianti di Armitage, le quindici ipotesi di Greene, o le tipologie culturali dello storico americano Jorge Cañizares-Esguerra (2003, 2005, 2007), così come ero stato scettico, negli anni 1980, a proposito delle schematiche modellizzazioni dell'incontro culturale proposto da Bitterli (1986) o del rapporto tra centro e periferie del quebecchese Denys Delâge (1985). Si tratta di studiosi che, quando lo hanno fatto, hanno semmai dato un vero contributo alla conoscenza con delle monografie di ricerca molto tradizionali, mentre i loro appelli metodologici sono caduti nel vuoto e nessuno ha ripreso le categorie da loro proposte.

Ci sono poi alcuni conti che, anche a prima vista, non tornano. In primo luogo, l'impianto storiografico è a larghissima maggioranza statunitense. Di per sé questo non è un male, visto che la potenza intellettuale della ricerca statunitense è indiscutibile così come l'organizzazione della sua ricerca (università, riviste, biblioteche, archivi, convegni, associazioni, finanziamenti) non ha uguali e non può che avere un effetto di trascinamento più che positivo sul resto del mondo. Però questa egemonia non può andare di pari passo con l'ignoranza di quanto di buono viene prodotto altrove. Infatti, se da una parte è vero che gli studiosi britannici, canadesi, neerlandesi, ibero-americani e (in misura minore) francesi tengono ben conto di quanto si scrive negli Stati Uniti e hanno da tempo internazionalizzato la loro storiografia, il contrario non è assolutamente vero (Hinderaker e Horn, 2010). La storia coloniale del Nord America (per usare un termine ora quasi desueto) continua dunque a essere dominata dagli studiosi statunitensi. Questi, anche per motivi linguistici, si muovono soprattutto all'interno dei propri confini e continuano ad avere quale punto di riferimento gli Stati Uniti nella forma in cui questi sono arrivati e sono usciti dalla rivoluzione americana. Anche quando, come è il caso dell'etno-storico Daniel K. Richter, essi si sforzano di ribaltare il punto di vista eurocentrico e di riscrivere la storia dal punto di vista indiano

(2001), è evidente che, come peraltro ha messo in luce Greer, con il procedere della narrazione l'iniziale visione continentale rimpicciolisce sempre di più la sua prospettiva fino a ridurre ancora una volta la presenza indiana a un semplice contributo alla storia nazionale degli Stati Uniti che praticamente si estingue con l'apoteosi rivoluzionaria (Greer, 2010). Ancora una volta per inciso, potremmo aggiungere che, nonostante le petizioni di principio, se c'è un assente nella storiografia atlantica sono proprio gli indiani, i quali, salvo che per aree specifiche quali quelle del nord-est e grazie all'immaginazione di Reid (2012), restano comunque periferici alla narrazione complessiva.

In secondo luogo, in questo nuovo mondo di connessioni, interazioni e ingarbugliamenti, ma anche di rifiuto dell'eurocentrismo, un altro elemento che si è perso di vista sembra essere proprio l'Europa, che per i neo-atlanticisti ha perso ogni interesse quale campo di indagine ed è stata riconsegnata al filone delle storie nazionali. A quando una storia degli influssi sulla Francia degli emigranti di ritorno, o delle connessioni tra i mercanti e i marinai atlantici e le loro famiglie e circoli di amici, dei militari in forza alle armate multietniche della corona di Spagna o di quelle napoleoniche? Nonostante il libro della neerlandese Annie Jourdan (2004), la rivoluzione francese sembra avere perso il suo carattere di punto di riferimento del mondo atlantico, sostituita in tutto e per tutto dalla rivoluzione haitiana, mentre nel 2010 è uscito, insieme ad alcuni saggi sulle comunità bonapartiste negli Stati Uniti, un volume sull'Atlantico napoleonico, nato peraltro in un ambiente di studiosi dell'America Latina, e non di neo-atlanticisti (Belaubre, Dym e Savage, 2009).

In terzo luogo, il Canada, sia nella sua forma iniziale di Nuova Francia che in quella posteriore di Nord America britannico, resta ugualmente assente dalla storiografia atlanticista, nonostante appaia a mo' di appendice (insieme alle «altre Americhe») in alcune raccolte di saggi uscite negli ultimi anni, inclusa quella di un canadese di origine, anche se da tempo residente in California, quale Daniel Vickers (2003). Fatta eccezione per Greer, il quale, anche per l'ecletticità della ricerca, la scorrevolezza della scrittura (in inglese) e la capacità di frequentare gli ambienti statunitensi, è per tutti la fonte secondaria di riferimento e di cui vengono ampiamente e superficialmente saccheggiate le note a piè di pagina, gli studiosi americani continuano a mostrare una fondamentale ignoranza per quanto viene scritto, nelle

Ma che cosa è questo Atlantico?

due lingue, a nord dei loro confini. Le due sintesi storiografiche apparse recentemente sulla «American Historical Review» (1999) e sul «William and Mary Quarterly» (2010), opera l'una di Jeremy Adelman e Stephen Aron (due latino-americanisti), e l'altra di Eric A. Hinderaker e Rebecca Horn, due *early Americanists* (2010), sono a questo riguardo istruttive perché mostrano un ritardo storiografico di almeno mezzo secolo. Proprio a sottolineare la non consapevolezza della storiografia statunitense in relazione ai cosiddetti nuovi temi della storia atlantica, una recente sintesi collaborativa sulla questione dell'esistenza o meno di un "Atlantico canadese" si apriva affermando che «a reasonable response would be to wonder what all the excitement is about», visto che i canadesi, di lingua francese o inglese, la storia atlantica l'avevano praticata da sempre (Reid, Bowen e Mancke, 2009). La non conoscenza della realtà canadese, tra l'altro, non è cosa di modesta rilevanza. Infatti, per tutto il corso della loro storia, tanto la Nuova Francia quanto il Nord America britannico hanno rappresentato un'alternativa in essere alla teleologia storica delle tredici colonie e del loro prodotto finale, gli Stati Uniti. Per quanto riguarda poi la diffusione a nord del Messico e l'acquisizione dei risultati della ricerca prodotti tanto nella penisola iberica quanto nell'America iberica da parte della storiografia statunitense, i miei limiti non mi consentono di valutare l'entità di assenze e presenze. A naso, però, direi che mentre la storiografia ibero-americana ha, per esempio, introiettato i contributi di un Elliott, di un James Lockhart e di uno Stuart B. Schwartz (Lockhart e Schwartz, 1983), quella statunitense dell'età delle rivoluzioni, per esempio, ha molto meno presenti tanto i ben noti Halperín Donghi (1985) e François-Xavier Guerra (1992), per nulla dire dei più recenti Maria Teresa Calderón, Clément Thibaud (Calderón e Thibaud, 2006) e José Maria Portillo Valdés (2006).

In tutto questo quadro complessivo, di cui ammetto di avere delineato, coprendomi le spalle con il mio personale *pedigree* neo-atlanticista, soprattutto gli aspetti più critici, quello che mi colpisce è la sproporzione tra le teoria e la pratica, tra le affermazioni di principio su ciò che bisognerebbe fare (o non fare) e quanto davvero si è fatto; tra l'enormità degli obiettivi da raggiungere, e i risultati che si possono già mettere nella banca della conoscenza storica per procedere oltre. Peraltro la possibilità che un singolo ricercatore riesca a conoscere, gestire e districare anche una minima parte di queste connessioni, interazioni e in-

garbugliamenti di cui tanto si parla appare francamente irrealistico. Quell'entusiasmo che aveva preso la professione all'inizio dell'era del computer, quando si riteneva che con la quantificazione dei dati e la messa in comune dei cataloghi librari si sarebbero finalmente risolti i problemi dell'accesso e della gestione delle fonti (Codignola, 2014), ci ha da tempo abbandonato. Quando Thornton ammette di aver letto e trovato documentazioni e libri che non avrebbe mai nemmeno immaginato prima dell'avvento di internet, egli confessa di essere stato sì aiutato, ma anche “*overwhelmed*” da tale abbondanza (Thornton, 2012). Per parte sua, Trevor Burnard, un atlanticista britannico che ora insegna in Australia, ammette che qualsiasi storico americanista che provi a contestualizzare le sue conoscenze americane paragonandole all'esperienza britannica in Asia non potrà mai andare oltre il livello di un “*amateur observer*” (Burnard, 2012). E anche l'americano Philip D. Curtin, grande pioniere degli studi sulla tratta atlantica, nel suo fondamentale studio a carattere globale sulle comunità mercantili scriveva che sì, sarebbe stato molto meglio se lui avesse conosciuto tutte le lingue delle comunità mercantili di cui si era occupato, ma che «to have taken the time necessary to learn all relevant languages would have meant that it [this study] would never have been written at all» (Curtin, 1984).

Ora, può essere che i buoni libri siano tutti in tipografia e pronti per l'uscita natalizia, ma per ora gli unici risultati davvero organici usciti dalla storiografia atlantica mi sembrano essere quelli relativi a una nuova percezione del ruolo dell'Africa. E non soltanto perché, grazie alle possibilità di quantificazione – si vedano soprattutto i lavori dell'americano David Eltis (Eltis, 1999; Eltis e Richardson, 2008; Eltis e Richardson, 2010; Eltis, 2011) – siamo ora molto più sicuri del volume e dei luoghi della tratta, ma soprattutto perché studiosi come Thornton, Linda M. Heywood (Thornton, 2012) e Paul E. Lovejoy (2003, 2005) – e Herbert S. Klein prima di loro (1978) – ci hanno mostrato il ruolo attivo delle società africane, il mutamento avvenuto sulle sponde e all'interno del continente africano, e le permanenze culturali delle comunità africane trasportate prima nelle isole atlantiche ed equatoriali e poi nelle Americhe. Gli studi sull'Africa e sugli africani non sono, naturalmente, i soli, anche se i risultati da loro prodotti mi sembrano più organici di altri.

Ma che cosa è questo Atlantico?

Pur limitandomi all'ultimo decennio, e senza ritornare agli autori già menzionati finora, come non ricordare, nel 2002, Henry A.F. Kamen, *Spain's Road to Empire*; nel 2003, Evan Haefeli e Kevin Sweeney, *Captors and Captives*; nel 2004, Peter E. Pope, *Fish into Wine* e James S. Pritchard, *In Search of Empire*; nel 2007, Philip P. Boucher, *France and the American Tropics* e Daviken Studnicki-Gizbert, *A Nation Upon the Ocean Sea* (sull'espansione portoghese); nel 2008, Matteo Sanfilippo, *Dalla Francia al Nuovo Mondo*; nel 2008, Maurice Bric, *Ireland, Philadelphia and the Re-invention of America*; e, finalmente, nel 2009, Carla Gardina Pestana, *Protestant Empire*. La questione di fondo sulla produttività della nuova storiografia atlantica però resta, poiché ci sembra che tutti questi lavori debbano più all'originalità e alla perseveranza dei loro autori, che non al riferimento astratto ai dettami di una storiografia atlantica che semmai essi stessi avevano inconsciamente contribuito a sollecitare e provocare. A questo proposito, mi piace chiudere con due banalissime ricette per la produzione di nuova e originale conoscenza proposte da due storici che abbiamo già ampiamente ricordato, Greer e Greene, all'interno di complessi saggi storiografici relativi allo stato della storiografia atlantica. Il primo consiglia agli studiosi di continuare «to look for ways to listen to the evidence of the primary sources and construct meaning» (Greer, 2010). Il secondo, ancora più semplicemente, conferma che «the tried and true method of producing new knowledge is through new research and the publication of monographs» (Greene, 2009). Come dire, insomma, che le buone intenzioni sono sempre da lodarsi, ma che lo studio della storia è un'altra cosa.

Bibliografia cronologica

In ordine cronologico (e alfabetico all'interno dello stesso anno), sono elencati qui di seguito sia gli scritti menzionati nel testo, sia quelli che possono essere riferiti al quadro della storiografia atlantica. Sono stati perciò esclusi in linea di massima quegli scritti che rientrano negli studi dei rapporti bilaterali tra aree europee e americane, o che si riferiscono soltanto alla storia di una specifica area americana.

1922

- WILLIAMSON, James Alexander, *A Short History of British Expansion: The Old Colonial Empire*, London, Macmillan & Co. Ltd, New York, St Martin's Press, 1922

1933

- BOLTON, Herbert Eugene, *The Epic of Greater America*, in «The American Historical Review», XXXVIII, 3, April 1933, pp. 448-474

1947

- GODECHOT, Jacques, *Histoire de l'Atlantique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1947

1949

- BRAUDEL, Fernand, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Librairie Armand Colin, 1949

- PARRY, John Horace, *The Establishment of the European Hegemony 1415-1715: Trade and Exploration in the Age of the Renaissance*, London, Hutchinson & Company Limited, 1949

- PARRY, John Horace, *Europe in a Wider World 1415-1715*, London, Hutchinson University Library, 1949

1955

- CHAUNU, Pierre - CHAUNU, Huguette, *Séville et l'Atlantique (1504-1650)*, Paris, SEVPEN et Librairie Armand Colin, 1955-1959, voll. 8 in 11 tomi

- GODECHOT, Jacques - PALMER, Robert Roswell, *Le problème de l'Atlantique du XVIII^e au XX^e siècle*, in *Relazioni del X Congresso internazionale di scienze storiche*, Firenze, Sansoni, 1955, V: *Storia contemporanea*, pp. 175-239

1956

- ARMILLAS, Pedro, *Programa de historia de América y su origen y desarrollo*, 2 voll., Città del Messico, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Comisión de Historia, 1956

- PARRY, John Horace - SHERLOCK, Philip M., *A Short History of the West Indies*, London, Macmillan & Co. Ltd, 1956

1959

- PALMER, Robert Roswell, *The Age of the Democratic Revolution: A Political History of Europe and America*, 2 voll., Princeton, Princeton University Press, 1959-1964

1960

- MAURO, Frédéric, *Le Portugal et l'Atlantique au XVII^e siècle, 1570-1690: étude économique*, Paris, SEVPEN, 1960

1961

- ECCLES, William John, *The History of New France According to Francis Parkman*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., XVIII, 2, April 1961, pp. 163-175; ripubblicato in William John ECCLES, *Essays on New France*, Toronto, Oxford University Press, 1987, pp. 16-25

Ma che cosa è questo Atlantico?

- ZAVALA, Silvio, *A General View of the Colonial History of the New World*, in «The American Historical Review», LXVI, 4, July 1961, pp. 913-929; ripubblicato in Amy Turner BUSHNELL, ed., *Establishing Exceptionalism: Historiography and the Colonial Americas*, Aldershot, Brookfield, Vt., Variorum, 1995, pp. 1-17

1962

- DE LA MORANDIÈRE, Charles, *Histoire de la pêche française de la morue dans l'Amérique septentrionale*, 3 voll., Paris, G.-P. Maisonneuve et Larose, 1962-1966

1963

- GODECHOT, Jacques, *Les Révolutions (1770-1799)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1963

- MAURO, Frédéric, *L'expansion européenne (1600-1870)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1964

- PARRY, John Horace, *The Age of Reconnaissance: Discovery, Exploration and Settlement 1450 to 1650*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 1963

- TRUDEL, Marcel, *Histoire de la Nouvelle France*, 5 voll. in 6 tomi, Montréal, Fides, 1963-1999

1965

- BOXER, Charles Ralph, *The Dutch Seaborne Empire 1600-1800*, London, Hutchinson, 1965

- QUINN, David Beers, *Exploration and the Expansion of Europe*, in *Rapports, I, Comité International des Sciences Historiques, XII^e Congrès International des Sciences Historiques (Vienne, 1965)*, pp. 45-60; ripubblicato in David Beers QUINN, *Explorers and Colonies: America, 1500-1625*, London, Ronceverte, WV, The Hambledon Press, 1990, pp. 1-15

1966

- PARRY, John Horace, *The Spanish Seaborne Empire*, London, Hutchinson, 1966

- VERLINDEN, Charles, *Les origines de la civilisation atlantique De la Renaissance à l'Âge des Lumières*, Neuchâtel, Éditions de la Baconnière, et Paris, Albin Michel, 1966

1967

- TEPASKE, John Jay, ed., *Three American Empires*, New York, Evanston, London, Harper & Row, Publishers, 1967

1969

- BOXER, Charles Ralph, *The Portuguese Seaborne Empire 1415-1825*, London, Hutchinson, and New York, Alfred A. Knopf, 1969

- MAGALHÃES-GODINHO, Vitorino, *L'économie de l'Empire portugais au XV^e et XVI^e siècles*, Paris, SEVPEN, 1969

- SILBERSCHMIDT, Max, *Beidseits des Atlantik. Studien über Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. Festgabe zum 70. Geburtstag am 29. Januar 1969*, bearbeitet von Max MITTLER und Robert SCHNEEBELI, Zurich, Atlantis, 1969

1970

- ELLIOTT, John Huxtable, *The Old World and the New 1492-1650*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970

1971

- PARRY, John Horace, *Trade and Dominion: The European Oversea Empires in the Eighteenth Century*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1971

- QUINN, David Beers, ed., *North American Discovery Circa 1000-1612*, Columbia, SC, University of South Carolina Press, 1971

1972

- CROSBY, Alfred Worcester, Jr., *The Columbian Exchange: Biological and Cultural Consequences of 1492*, Westport, Greenwood Press, 1972

- ECCLES, William John, *France in America*, New York, Harper & Row, 1972

1974

- DAVIES, Kenneth Gordon, *The North Atlantic World in the Seventeenth Century*, Minneapolis, University of Minnesota Press, and London, Oxford University Press, 1974

1977

- STEELE, Ian Kenneth, ed., *Atlantic Merchant-Apothecary: Letters of Joseph Cruttenden 1710-1717*, Toronto, Buffalo, University of Toronto Press, 1977

1978

- KLEIN, Herbert S., *The Middle Passage: Comparative Studies in the Atlantic Slave Trade*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1978

1980

- MARSHALL, Peter James - WILLIAMS, Glyndwr A., eds., *The British Atlantic Before the American Revolution*, London, Frank Cass, 1980

- STEELE, Ian Kenneth, *The Empire and the Provincial Elites: An Interpretation of Some Recent Writings on the English Atlantic, 1675-1740*, in Peter James MARSHALL - Glyndwr A. WILLIAMS, eds., *The British Atlantic Before the American Revolution*, London, Frank Cass, 1980, pp. 2-32

- STEELE, Ian Kenneth, *The Empire and Provincial Elites: An Interpretation of Recent Writings on the English Atlantic, 1675-1740*, in «Journal of Imperial and Commonwealth History», VIII, 2, 1980, pp. 2-32; ripubblicato in Peter James MARSHALL - Glyndwr A. WILLIAMS, eds., *The British Atlantic Before the American Revolution*, London, Frank Cass, 1980, pp. 2-32

1981

- REID, John Graham, *Acadia, Maine, and New Scotland. Marginal Colonies in the Seventeenth Century*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 1981

Ma che cosa è questo Atlantico?

1982

- BAILYN, Bernard, *The Challenge of Modern Historiography*, in «The American Historical Review», LXXXVII, 1, February 1982, pp. 1-24
- CODIGNOLA, Luca, *Terre d'America e burocrazia romana: Simon Stock, Propaganda Fide e la colonia di Lord Baltimore a Terranova, 1621-1649*, Venezia, Marsilio Editori, 1982; rivisto e tradotto come *The Coldest Harbour of the Land: Simon Stock and Lord Baltimore's Colony in Newfoundland, 1621-1649*, Kingston, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1988
- QUINN, David Beers, ed., *Early Maryland in a Wider World*, Detroit, Wayne State University Press, 1982

1983

- LOCKHART, James - SCHWARTZ, Stuart B., *Early Latin America: A History of Colonial Spanish America and Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983

1984

- CURTIN, Philip De Armond, *Cross-Cultural Trade in World History*, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press, 1984
- GREENE, Jack P. - POLE, Jack Richon, eds., *Colonial British America: Essays in the New History of the Early Modern Era*, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press, 1984

1985

- DELÂGE, Denys, *Le pays renversé. Amérindiens et européens en Amérique du nord-est 1600-1664*, Montréal, Boréal Express, 1985
- HALPERÍN DONGHI, Tulio, *Reforma y disolución de los imperios ibéricos, 1750-1850*, Madrid, Alianza, 1985
- MCCUSKER, John J. - MENARD, Russell R., *The Economy of British America, 1607-1789*, Chapel Hill, NC, London, The University of North Carolina Press, 1985

1986

- BAILYN, Bernard - DEWOLFE, Barbara, *The Peopling of British North America*, 3 voll., New York, Alfred A. Knopf, 1986-2012
- BITTERLI, Urs, *Alte Welt Neue Welt. Formen des europäisch-uberseeischen Kulturkontakts vom 15. bis 18. Jarhundert*, München, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung (Oscar Beck), 1986; tradotto come *Cultures in Conflict: Encounters Between European and Non-European Cultures, 1492-1800*, Stanford, Stanford University Press, 1989
- CODIGNOLA, Luca, *A World yet to be Conquered. Pacifique de Provins and the Atlantic World, 1629-1648*, in Luca CODIGNOLA e Raimondo LURAGHI, a cura di, *Canada ieri e oggi. Atti del 6° Convegno Internazionale di Studi Canadesi. Selva di Fasano, 27-31 marzo 1985*, III: Sezione storica, Fasano, Schena, 1986, pp. 59-84; rivisto come *Pacifique de Provins and the Capuchin Network in Africa and America*, in Patricia GALLOWAY e Philip P. BOUCHER, eds., *Proceedings of the Fifteenth Meeting of the French Colonial Historical Society*.

Martinique and Guadeloupe, May 1989 / Actes du Quinzième Colloque de la Société d'Histoire Coloniale Française. Martinique et Guadeloupe Mai 1989, Lanham, University Press of America, 1992, pp. 46-60

- CROSBY, Alfred Worcester, Jr., *Ecological Imperialism: The Biological Expansion of Europe 900-1900*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986

- GREENE, Jack P., *Peripheries and Center: Constitutional Development in the Extended Politics of the British Empire and the United States, 1607-1788. The Richard B. Russell Lectures Number Two*, Athens, London, The University of Georgia Press, 1986

- MEINIG, Donald William, *The Shaping of America: A Geographical Perspective on 500 Years of History*, 4 voll., New Haven, Conn., London, Yale University Press, 1986-2005

- STEELE, Ian Kenneth, *The English Atlantic 1675-1740: An Exploration of Communication and Community*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1986

1987

- CANNY, Nicholas P. - PAGDEN, Anthony, eds., *Colonial Identity in the Atlantic World, 1500-1800*, Princeton, Princeton University Press, 1987

- PAGDEN, Anthony, *Identity Formation in Spanish America*, in Nicholas P. CANNY - Anthony PAGDEN, eds., *Colonial Identity in the Atlantic World, 1500-1800*, Princeton, Princeton University Press, 1987, pp. 51-93

1988

- CANNY, Nicholas P., *Kingdom and Colony: Ireland in the Atlantic World, 1560-1800*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988

- GOODFRIEND, Joyce D., *The Historiography of the Dutch in Colonial America*, in Eric NOOTER - Patricia U. BONOMI, eds., *Colonial Dutch Studies*, New York, London, New York University Press, 1988, pp. 6-32

- GREENE, Jack P., *Pursuit of Happiness: The Social Development of Early Modern British Colonies and the Formation of American Culture*, Chapel Hill, NC, London, The University of North Carolina Press, 1988

- QUINN, David Beers, *Explorations and Discoveries*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., XLV, 3, July 1988, pp. 569-573

1989

- HORNSBY, Stephen John - KONRAD, Victor A. - HERLAN, James J., eds., *The Northeastern Borderlands: Four Centuries of Interaction*, Orono, Me., University of Maine, and Fredericton, NB, Acadiensis Press, 1989

- REID, John Graham, *An International Region of the Northeast: Rise and Decline, 1635-1762*, in Stephen John HORNSBY - Victor A. KONRAD - James J. HERLAN, eds., *The Northeastern Borderlands: Four Centuries of Interaction*, Orono, Me., University of Maine, and Fredericton, NB, Acadiensis Press, 1989, pp. 10-25

1990

- CANNY, Nicholas P., *The British Atlantic World: Working Toward a Definition*, in «The Historical Journal», XXXIII, 2, June 1990, pp. 479-497

Ma che cosa è questo Atlantico?

1991

- ALTMAN, Ida - HORN, James P.P., eds., *“To Make America”: European Emigration in the Early Modern Period*, Berkeley, Los Angeles, Oxford, University of California Press, 1991
- BAILYN, Bernard - MORGAN, Philip D., eds., *Strangers within the Realm: Cultural Margins of the First British Empire*, Chapel Hill, NC, London, University of North Carolina Press, 1991
- EMMER, Pieter C., *The Dutch and the Making of the Second Atlantic System*, in Barbara Lewis SOLOW, ed., *Slavery and the Rise of the Atlantic System*, Cambridge, New York, Port Chester, Melbourne, Sydney, Cambridge University Press, 1991, pp. 75-96
- SOLOW, Barbara Lewis, ed., *Slavery and the Rise of the Atlantic System*, Cambridge, New York, Port Chester, Melbourne, Sydney, Cambridge University Press, 1991

1992

- GUERRA, François-Xavier, *Modernidad y independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, Mapfre, 1992
- KARRAS, Alan L., *The Atlantic World as a Unit of Study*, in Alan L. KARRAS - John Robert MCNEILL, eds., *Atlantic American Societies: From Columbus through Abolition 1492-1888*, London, New York, Routledge, 1992, pp. 1-15
- THORNTON, John Kelly, *Africa and Africans in the Making of the Atlantic World, 1400-1680*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992

1993

- CODIGNOLA, Luca - PIZZORUSSO, Giovanni, *Luoghi, metodi e fonti dell'espansione missionaria tra medioevo ed età moderna L'affermarsi della centralità romana*, in Stefano PITTALUGA, ed., *Relazioni di viaggio e conoscenza del mondo fra medioevo e umanesimo. Atti del V Convegno internazionale di studi dell'Associazione per il Medioevo e l'Umanesimo Latini (AMUL). Genova, 12-15 dicembre 1991*, numero speciale di «Columbeis», V, 1993, pp. 379-397; rivisto e tradotto come *Les lieux, les méthodes et les sources de l'expansion missionnaire du Moyen Age au XVII^e siècle: Rome sur la voie de la centralisation*, in Laurier TURGEON - Denys DELÂGE - Réal OUELLET, eds., *Transferts culturels et métissages Amérique / Europe XVI^e-XX^e siècle / Cultural Transfer, America and Europe. 500 Years of Interculturation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, et Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 489-512
- COOKE, Jacob Ernest, con William John ECCLES, Ramon A. GUTIERREZ, Milton M. KLEIN, Gloria Lund MAIN, Jackson Turner MAIN, Alden T. VAUGHAN, eds., *Enciclopedia of the North American Colonies*, 3 voll., New York, Charles Scribner's Sons, 1993
- GREENE, Jack P., *The Intellectual Construction of America: Exceptionalism and Identity from 1492 to 1800*, Chapel Hill, NC, London, The University of North Carolina Press, 1993
- MORGAN, Philip D., ed., *Diversity and Unity in Early North America*, London, New York, Routledge, 1993

- PAGDEN, Anthony, *European Encounters with the New World: From Renaissance to Romanticism*, New Haven, London, Yale University Press, 1993

1994

- ALTMAN, Ida - BUTLER, Reginald D., *The Contact of Cultures: Perspectives on the Quincentenary*, in «The American Historical Review», XCIX, 2, April 1994, pp. 478-503

- CANNY, Nicholas P., ed., *Europeans on the Move: Studies on European Migration, 1500-1800*, Oxford, Clarendon Press, 1994

- CROSBY, Alfred Worcester, Jr., *Germs, Seeds, and Animals: Studies in Ecological History*, Armonk, NY, and London, M.E. Sharpe, 1994

- QUINN, David Beers, *Reflections*, in Cecil H. CLOUGH - Paul Edward Hedley HAIR, ed., *The European Out-thrust and Encounter: The First Phase c.1400-c.1700: Essays in Tribute to David Beers Quinn on his 85th Birthday*, Liverpool, Liverpool University Press, 1994, pp. 3-26

- SCHWARTZ, Stuart B., ed., *Implicit Understandings: Observing, Reporting, and Reflecting on the Encounter between Europeans and Other Peoples in the Early Modern Era*, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press, 1994

1995

- BUSHNELL, Amy Turner, ed., *Establishing Exceptionalism: Historiography and the Colonial Americas*, Aldershot, Brookfield, Vt., Variorum, 1995

- CODIGNOLA, Luca, *The Holy See and the Conversion of the Indians in French and British North America, 1486-1760*, in Karen Ordahl KUPPERMAN, ed., *America in European Consciousness, 1493-1750*, Chapel Hill, NC, London, University of North Carolina Press, 1995, pp. 195-242

- ELLIOTT, John Huxtable, *Final Reflections: The Old World and the New Revisited*, in Karen Ordahl KUPPERMAN, ed., *America in European Consciousness 1493-1750*, Chapel Hill, NC, London, University of North Carolina Press, 1995, pp. 391-408

- ELLIOTT, John Huxtable, *Comparative History*, in Carlos BARROS, ed., *Historia a debate / Histoire à débat / History under Debate*, Santiago de Compostela, HAD, 1995, III: *Otros enfoques*, pp. 9-19

- ELLIOTT, John Huxtable, *Final Reflections: The Old World and the New Revisited*, in Karen Ordahl KUPPERMAN, ed., *America in European Consciousness 1493-1750*, Chapel Hill, NC, London, University of North Carolina Press, 1995, pp. 391-408

- HANCOCK, David J., *Citizens of the World: London Merchants and the Integration of the British Atlantic Community, 1735-1785*, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press, 1995

- KUPPERMAN, Karen Ordahl, ed., *America in European Consciousness 1493-1750*, Chapel Hill, NC, London, University of North Carolina Press, 1995

- PAGDEN, Anthony, *Lords of All the World: Ideologies of Empire in Spain, Britain, and France, c.1500-c.1800*, New Haven, London, Yale University Press, 1995

Ma che cosa è questo Atlantico?

- PIZZORUSSO, Giovanni, *Roma nei Caraibi. L'organizzazione delle missioni cattoliche nelle Antille e in Guyana (1635-1675)*, Roma, École Française de Rome, 1995

- SCHWARTZ, Stuart B., *Brazil: The Colonial Period*, in Amy Turner BUSHNELL, ed., *Establishing Exceptionalism: Historiography and the Colonial Americas*, Aldershot, Brookfield, Vt., Variorum, 1995, pp. 173-199

1996

- BAILYN, Bernard, *The Idea of Atlantic History*, in «Itinerario», XX, 1, 1996, pp. 19-44

- GREENE, Jack P., *Interpreting Early America: Historiographical Essays*, Charlottesville, Va., Londra, University Press of Virginia, 1996

- LANGLEY, Lester D., *The Americas in the Age of Revolution, 1750-1850*, New Haven, London, Yale University Press, 1996

- PIZZORUSSO, Giovanni - SANFILIPPO, Matteo, *La Santa Sede e la geografia del Nuovo Mondo, 1492-1908*, in Claudio CERRETI, ed., *Genova, Colombo, il mare e l'emigrazione italiana nelle Americhe. Atti del XXVI Congresso Geografico Italiano (Genova, 4-9 maggio 1992). Contributi scientifici*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1996, pp. 607-632

- THORNTON, John Kelly, *The African Background to American Colonization*, in Stanley L. ENGERMAN - Robert E. GALLMAN, eds., *The Cambridge Economic History of the United States*, New York, Cambridge University Press, 1996-2000, I, *The Colonial Era*, 1996, pp. 53-94

1997

- CANNY, Nicholas P. - ILLICK, Joseph E. - NASH, Gary B. - PENCAK, William, eds., *Empire, Society, and Labor: Essays in Honor of Richard S. Dunn*, numero speciale supplementare di «Pennsylvania History», LXIV, Spring 1997

- CODIGNOLA, Luca - BRICE, Catherine, eds., *Les frontières de la mission*, sezione speciale di «Mélanges de l'École Française de Rome», CIX, 1997, pp. 485-792

- EATON, Richard M., *Self and Other: Intercultural Encounter*, in «Journal of Early Modern History. Contacts Comparisons Contrasts», I, 3, August 1997, pp. 254-259

- GAMES, Alison F., *The English Atlantic World: A View from London*, in Nicholas P. CANNY - Joseph E. ILLICK - Gary B. NASH - William PENCAK, eds., *Empire, Society, and Labor: Essays in Honor of Richard S. Dunn*, numero speciale supplementare di «Pennsylvania History», LXIV, Spring 1997, pp. 46-72

- MCCUSKER, John J., *Essays in the Economic History of the Atlantic World*, London, New York, Routledge, 1997

- WINSHIP, Marion Nelson, *The Land of the Connected Men: A New Migration Story from the Early American Republic*, in Nicholas P. CANNY - Joseph E. ILLICK - Gary B. NASH - William PENCAK, eds., *Empire, Society,*

and Labor: Essays in Honor of Richard S. Dunn, numero speciale supplementare di «*Pennsylvania History*», LXIV, Spring 1997, pp. 88-104

1998

- ARMITAGE, David, ed., *Theories of Empire, 1450-1800*, Aldershot, Brookfield, Vt., Singapore, Sydney, Ashgate Variorum, 1998

- CANNY, Nicholas P. - LOW, Alaine M., eds., *The Origins of Empire: British Overseas Enterprise to the Close of the Seventeenth Century*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1998

- MARSHALL, Peter James - LOW, Alaine M., eds., *The Eighteenth Century*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1998

- STEELE, Ian Kenneth, *Exploding Colonial American History: Amerindian, Atlantic, and Global Perspectives*, in «*Reviews in American History*», XXVI, 1, March 1998, pp. 70-95

1999

- ADELMAN, Jeremy - ARON, Stephen, *From Borderlands to Borders: Empires, Nation-States, and the Peoples in Between in North American History*, in «*The American Historical Review*», CIV, 3, June 1999, pp. 814-841

- ARMITAGE, David, ed., *The New British History in Atlantic Perspective*, sezione speciale di «*The American Historical Review*», CIV, 2, April 1999, pp. 426-500

- ARMITAGE, David, *Greater Britain: A Useful Category of Historical Analysis?*, in David ARMITAGE, ed., *The New British History in Atlantic Perspective*, sezione speciale di «*The American Historical Review*», CIV, 2, April 1999, pp. 427-445

- CANNY, Nicholas P., *Writing Atlantic History; or, Reconfiguring the History of Colonial British America*, in «*The Journal of American History*», LXXXVI, 3, December 1999, pp. 1093-1114

- ELTIS, David, *Atlantic History in Global Perspective*, in «*Itinerario*», XXIII, 2, 1999, pp. 141-161

- EMMER, Pieter C. - KLOOSTER, Willem Wubbo, *The Dutch Atlantic, 1600-1800. Expansion without Empire*, in «*Itinerario*», XXIII, 2, 1999, pp. 48-69

- GAMES, Alison F., *Migration and the Origins of the English Atlantic World*, Cambridge, Mass., and London, Harvard University Press, 1999

- GAMES, Alison F., *Teaching Atlantic History*, in «*Itinerario*», 23, 2, 1999, pp. 162-174

- HANCOCK, David J., *The British Atlantic History, World Co-ordination, Complexity and Emergence of an Atlantic Market Economy 1651-1815*, in «*Itinerario*», XXIII, 2, 1999, pp. 107-127

- LANDSMAN, Ned C., *Nation, Migration, and the Province in the First British Empire: Scotland and the Americas, 1600-1800*, in David ARMITAGE, ed., *The New British History in Atlantic Perspective*, sezione speciale di «*The American Historical Review*», CIV, 2, April 1999, pp. 463-475

- HANCOCK, David J., *The British Atlantic History, World Co-ordination, Complexity and Emergence of an Atlantic Market Economy 1651-1815*, in «*Itinerario*», XXIII, 2, 1999, pp. 107-127

Ma che cosa è questo Atlantico?

- MARSHALL, Peter James, *The First British Empire*, in Robin W. WINKS - Alaine LOW, eds., *Historiography*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1999, pp. 43-53
- MARZAGALLI, Silvia, *The French Atlantic*, in «Itinerario», XXIII, 2, 1999, pp. 70-83
- MORGAN, Philip D., ed., *African and American Atlantic Worlds*, numero speciale di «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LVI, 2, April 1999, pp. 241-414
- OHLMEYER, Jane H., *Seventeenth-Century Ireland and the New British and Atlantic Histories*, in David ARMITAGE, ed., *The New British History in Atlantic Perspective*, sezione speciale di «The American Historical Review», CIV, 2, April 1999, pp. 446-462
- POCOCK, John Greville Agard, *The New British History in Atlantic Perspective: An Antipodean Commentary*, in David ARMITAGE, ed., *The New British History in Atlantic Perspective*, sezione speciale di «The American Historical Review», CIV, 2, April 1999, pp. 490-500
- RAHN PHILLIPS, Carla, *The Iberian Atlantic*, in «Itinerario», XXIII, 2, 1999, pp. 84-106
- WHITE, Richard, *Is There a North American History?*, in «Revue française d'études américaines», 79, January 1999, pp. 8-28
- WINKS, Robin W. - LOW, Alaine, eds., *Historiography*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1999

2000

- ARMITAGE, David, *The Ideological Origins of the British Empire*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cambridge University Press, 2000
- CROSBY, Alfred Worcester, Jr., *Ecological Imperialism: The Overseas Migration of Western Europeans as a Biological Phenomenon*, in Peter C. MANCALL - James Hart MERRELL, eds., *American Encounters: Natives and Newcomers from European Contact to Indian Removal, 1500-1850*, New York, London, Routledge, 2000, pp. 53-67
- MANCALL, Peter C. - MERRELL, James Hart, eds., *American Encounters: Natives and Newcomers from European Contact to Indian Removal, 1500-1850*, New York, London, Routledge, 2000
- MCCUSKER, John J. - MORGAN, Kenneth, eds., *The Early Modern Atlantic Economy*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cambridge University Press, 2000
- PIZZORUSSO, Giovanni, *Agli antipodi di Babele: Propaganda Fide tra immagine cosmopolita e orizzonti romani (XVII-XIX secolo)*, in Luigi FIORANI - Adriano PROSPERI, eds., *Roma, la città del papa. Vita civile e religiosa dal giubileo di Bonifacio VIII al giubileo di papa Wojtila*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2000, pp. 478-518

2001

- ARMITAGE, David, *The Red Atlantic*, in «Reviews in American History», XXIX, 4, December 2001, pp. 479-486

- BENJAMIN, Thomas - HALL, Timothy D. - RUTHEFORD, David E., eds., *The Atlantic World in the Age of Empire*, Boston, New York, Houghton Mifflin Company, 2001
- CANNY, Nicholas P., *Atlantic History: What and Why?*, in «European Review», IX, 4, 2001, pp. 399-411
- COOPER, Frederick, *Le concept de mondialisation sert-il à quelque chose? Un point de vue d'historien*, in «Critique internationale», X, 1, 2001, pp. 101-124
- DORIGNY, Marcel, ed., *L'Atlantique*, numero speciale di «Dix-Huitième Siècle», 33, 2001, pp. 5-316
- DORIGNY, Marcel, *L'Atlantique: un état de la question*, in Marcel DORIGNY, édité par, *L'Atlantique*, numero speciale di «Dix-Huitième Siècle», 33, 2001, pp. 7-16
- GEGGUS, David Patrick, ed., *The Impact of the Haitian Revolution in the Atlantic World*, Columbia, University of South Carolina Press, 2001
- HINE, Darlene Clark - MCLEOD, Jacqueline, eds., *Crossing Boundaries: Comparative History of Black People in Diaspora*, Bloomington, Indianapolis, Indiana University Press, 2001
- MARZAGALLI, Silvia, *Sur les origines de l'«Atlantic History» aradigme interprétatif de l'histoire des espaces atlantiques à l'époque moderne*, in Marcel DORIGNY, édité par, *L'Atlantique*, numero speciale di «Dix-Huitième Siècle», 33, 2001, pp. 17-31
- POTOFSKY, Allan, *La révolution transatlantique des émigrés, Des réseaux aux institutions*, in Marcel DORIGNY, édité par, *L'Atlantique*, numero speciale di «Dix-Huitième Siècle», 33, 2001, pp. 247-263
- RICHTER, Daniel K., *Facing East from Indian Country: A Native History of Early America*, Cambridge, Mass., London, Harvard University Press, 2001
- VILLIERS, Patrick-André, *La bataille pour l'Atlantique de Louis XIV à Louis XVI*, in Marcel DORIGNY, édité par, *L'Atlantique*, numero speciale di «Dix-Huitième Siècle», 33, 2001, pp. 101-117
- ZYLBERGERG, Michel, *L'Espagne et les espaces atlantiques*, in Marcel DORIGNY, édité par, *L'Atlantique*, numero speciale di «Dix-Huitième Siècle», 33, 2001, pp. 149-164

2002

- ARMITAGE, David - BRADDICK, Michael J., eds., *The British Atlantic World, 1500-1800*, Houndmills, New York, Palgrave Macmillan, 2002
- ARMITAGE, David, *Three Concepts of Atlantic History*, in David ARMITAGE - Michael J. BRADDICK, eds., *The British Atlantic World, 1500-1800*, Houndmills, New York, Palgrave Macmillan, 2002, pp. 11-27, 250-254
- BUSHNELL, Amy Turner - GREENE, Jack. P., *Peripheries, Centers, and the Construction of Early Modern American Empires*, in Christine DANIELS - Michael V. KENNEDY, eds., *Negotiated Empires: Centers and Peripheries in the Americas, 1500-1820*, New York, London, Routledge, 2002, pp. 1-14
- BUSHNELL, Amy Turner, *Gates, Patterns, and Peripheries. The Field of Frontier Latin America*, in Christine DANIELS - KENNEDY, Michael V., eds., *Negotiated Empires: Centers and Peripheries in the Americas, 1500-1820*, New York, London, Routledge, 2002, pp. 15-28

Ma che cosa è questo Atlantico?

- CANNY, Nicholas P., *Atlantic History, 1492-1700: Scope, Sources and Methods*, in Horst PIETSCHMANN, ed., *Atlantic History: History of the Atlantic System 1580-1830. Papers presented at an International Conference, held 28 August-1 September, 1999, in Hamburg, organized by the Department of History, University of Hamburg, in cooperation with Joachim Jungius-Gesellschaft der Wissenschaft, Hamburg, supported by Deutsche Forschungsgemeinschaft, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2002*, pp. 55-64
- COCLANIS, Peter A., *In Retrospective: McCusker and Menard's Economy of British America*, in «Reviews in American History», XXX, 2, June 2002, pp. 183-197
- COCLANIS, Peter A., *Drang Nach Osten: Bernard Bailyn, the World-Island, and the Idea of Atlantic History*, in «The Journal of World History», XIII, 1, Spring 2002, pp. 169-182
- CODIGNOLA, Luca, *North American Discovery and Exploration Historiography, 1993-2001: From Old Fashioned Anniversaries to the Tall Order of Global History?*, in «Acadiensis. Journal of the History of the Atlantic Region», XXXI, 2, Spring 2002, pp. 185-206; tradotto come *Scoperte, esplorazioni e anniversari: gli studi più recenti*, in Luca CODIGNOLA, *Colombo e altri navigatori*, Genova, Fratelli Frilli Editori, 2007, pp. 11-61
- DANIELS, Christine - KENNEDY, Michael V., eds., *Negotiated Empires: Centers and Peripheries in the Americas, 1500-1820*, New York, London, Routledge, 2002
- ELLIOTT, John Huxtable, *Atlantic History: A Circumnavigation*, in David ARMITAGE - BRADDICK, Michael J., eds., *The British Atlantic World, 1500-1800*, Houndmills, New York, Palgrave Macmillan, 2002, pp. 233-249
- GAMES, Alison F., *Migration*, in David ARMITAGE - Michael J. BRADDICK, eds., *The British Atlantic World, 1500-1800*, Houndmills, New York, Palgrave Macmillan, 2002, pp. 31-50, 254-257
- GARDINA PESTANA, Carla, *Religion*, in David ARMITAGE - Michael J. BRADDICK, eds., *The British Atlantic World, 1500-1800*, Houndmills, New York, Palgrave Macmillan, 2002, pp. 69-89, 262-265
- GREENE, Jack P., *Transatlantic Colonization and the Redefinition of Empire in the Early Modern Era: The British-American Experience*, in Christine DANIELS - Michael V. KENNEDY, eds., *Negotiated Empires: Centers and Peripheries in the Americas, 1500-1820*, New York, London, Routledge, 2002, pp. 267-282
- KAMEN, Henry Arthur Francis, *Spain's Road to Empire: The Making of a World Power, 1492-1763*, London, Allen Lane, The Penguin Press, 2002
- PÉTRÉ-GRENOUILLEAU, Olivier, *How did France Enter and Play its Role in the Atlantic? State and Maritime Traders: From Clashes to Compromise (c.1580-1830)*, in Horst PIETSCHMANN, ed., *Atlantic History: History of the Atlantic System 1580-1830. Papers presented at an International Conference, held 28 August-1 September, 1999, in Hamburg, organized by the Department of History, University of Hamburg, in cooperation with Joachim Jungius-Gesellschaft der Wissenschaft, Hamburg, supported by Deutsche Forschungsgemeinschaft, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2002*, pp. 279-291

- TEPASKE, John Hay, *Integral to Empire. The Vital Peripheries of Colonial Spanish America*, in Christine DANIELS - Michael V. KENNEDY, eds., *Negotiated Empires: Centers and Peripheries in the Americas, 1500-1820*, New York, London, Routledge, 2002, pp. 29-41

2003

- CAÑIZARES-ESGUERRA, Jorge, *Some Caveats about the "Atlantic" Paradigm*, in «History Compass», 1, 2003, 4 pp.

- CANNY, Nicholas P. - KUPPERMAN, Karen Ordahl, *The Scholarship and Legacy of David Beers Quinn, 1909-2002*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LX, 4, October 2003, pp. 843-860

- CHAPLIN, Joyce E., *Expansion and Exceptionalism in Early American History*, in «The Journal of American History», LXXXIX, 4, March 2003, pp. 1430-1455

- GAMES, Alison F., *Atlantic Constraints and Global Opportunities*, in «History Compass», 1, 2003, 4 pp.

- GOULD, Eliga H., *Zones of Law, Zones of Violence: The Legal Geography of the British Atlantic, circa 1772*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LX, 3, July 2003, pp. 471-510

- GREER, Allan R., *Comparisons: New France*, in Daniel VICKERS, ed., *A Companion to Colonial America*, Malden, Mass., Oxford, Melbourne, Berlin, Blackwell Publishing, 2003, pp. 469-488

- GREENE, Jack P., *Comparing Early Modern American Worlds: Some Reflections on the Promise of a Hemispheric Perspective*, in «History Compass», 1, 2003, 10 pp.

- HAEFELI, Evan - SWEENEY, Kevin, *Captors and Captives: The 1704 French and Indian Raid on Deerfield*, Amherst, Boston, University of Massachusetts Press, 2003

- LOVEJOY, Paul E., *The Black Atlantic in the Construction of the "Western" World: Alternative Approaches to the "Europeanization" of the Americas*, in Dirk HOERDER - Christiane HARZIG - Adrian SHUBERT, eds., *The Historical Practice of Diversity: Transcultural Interactions from the Early Modern Mediterranean to the Postcolonial World*, New York, Oxford, Berghahn Books, 2003, pp. 109-133

- MARZAGALLI, Silvia, *Bordeaux et les États-Unis (1776-1815). Politique et stratégies négociantes dans la genèse d'un réseau commercial*, Mémoire pour l'Habilitation à diriger des recherches, Université de Paris I, 2003

- POPE, Peter Edward, *Comparisons: Atlantic Canada*, in Daniel VICKERS, ed., *A Companion to Colonial America*, Malden, Mass., Oxford, Melbourne, Berlin, Blackwell Publishing, 2003, pp. 489-507

- TAYLOR, Alan, *Colonial North America*, in «History Compass», 1, 2003, 3 pp.

- VICKERS, Daniel, ed., *A Companion to Colonial America*, Malden, Mass., Oxford, Melbourne, Berlin, Blackwell Publishing, 2003

- WARD, Jason, *The Other Atlantic World*, in «History Compass», 1, 2003, 6 pp.

2004

- ARMITAGE, David, *Greater Britain 1516-1776: Essays in Atlantic History*, Aldershot, Burlington, Vt., Ashgate Variorum, 2004

Ma che cosa è questo Atlantico?

- BROGGIO, Paolo, *Evangelizzare il mondo. Le missioni della Compagnia di Gesù tra Europa e America (secoli XVI-XVII)*, Roma, Carocci Editore, 2004
 - BURNARD, Trevor, "The Dog that Did Not Bark"? *Periodization in Early American History*, in «Uncommon Sense: A Newsletter Published by the Omohundro Institute of Early American History & Culture», 119, Fall 2004, pp. 24-30
 - GABACCIA, Donna Rae, *A Long Atlantic in a Wider World*, in «Atlantic Studies», I, 1, 2004, pp. 1-27
 - GARDINA PESTANA, Carla, *The English Atlantic in an Age of Revolution, 1640-1661*, Cambridge, Mass., and London, Harvard University Press, 2004
 - GRUZINSKI, Serge, *Les quatre parties du monde. Histoire d'une mondialisation*, Paris, Éditions de la Martinière, 2004
 - HATFIELD, April Lee, *Atlantic Virginia: Intercolonial Relations in the Seventeenth Century*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004
 - JOURDAN, Annie R.M., *La Révolution, une exception française?*, Paris, Flammarion, 2004
 - KLEIN, Bernhard - MACKENTHUN, Gesa, eds., *Sea Changes: Historicizing the Ocean*, Abingdon, Routledge, 2004
 - REDIKER, Marcus Buford, *The Red Atlantic; or, "a terrible blast swept over the heaving sea"*, in Bernhard KLEIN - Gesa MACKENTHUN, eds., *Sea Changes: Historicizing the Ocean*, Abingdon, Routledge, 2004, pp. 111-130
 - OHLMEYER, Jane H., *A Laboratory for Empire? Early Modern Ireland and English Imperialism*, in Kevin KENNY, ed., *Ireland and the British Empire*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2004, pp. 26-60
 - O'REILLY, William, *Genealogies of Atlantic History*, in «Atlantic Studies: Literary, Cultural and Historical Perspectives», I, 1, 2004, pp. 66-84
 - PÉTRÉ-GRENOUILLEAU, Olivier, *Les traites négrières. Essai d'histoire globale*, Paris, NRF, 2004
 - POPE, Peter Edward, *Fish into Wine: The Newfoundland Plantation in the Seventeenth Century*, Chapel Hill, NC, London, University of North Carolina Press, 2004
 - PRITCHARD, James S., *In Search of Empire: The French in the Americas, 1670-1730*, Cambridge, New York, Port Melbourne, Madrid, Cape Town, Cambridge University Press, 2004
 - SCHWARTZ, Stuart B., ed., *Tropical Babylons: Sugar and the Making of the Atlantic World, 1450-1680*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2004
 - WILSON, Kathleen, ed., *A New Imperial History: Culture, Identity and Modernity in Britain and the Empire, 1660-1840*, Cambridge, New York, Port Melbourne, Madrid, Cape Town, Cambridge University Press, 2004
- 2005**
- BAILYN, Bernard, *Atlantic History: Concept and Contours*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2005

- BANKS, Kenneth J., *Communications and "Imperial Overstretch": Lessons from the Eighteenth-Century French Atlantic*, in «French Colonial History», 6, 2005, pp. 17-32
- CAÑIZARES-ESGUERRA, Jorge, *Whose Centers and Whose Peripheries? Eighteenth-Century Intellectual History in Atlantic Perspective*, in Willem Wubbo KLOOSTER - Alfred PADULA, eds., *The Atlantic World: Essays on Slavery, Migration, and Imagination*, Upper Saddle River, NJ, Pearson Prentice Hall, 2005, pp. 148-159
- COCLANIS, Peter A., ed., *The Atlantic Economy during the Seventeenth and Eighteenth Century: Organization, Operation, Practice, and Personnel*, Columbia, University of South Carolina Press, 2005
- CODIGNOLA, Luca, *How Wide Is the Atlantic Ocean? Larger and Larger*, in «Acadiensis. Journal of the History of the Atlantic Region», XXXIV, 2, Spring 2005, pp. 74-80, rivisto in Luca CODIGNOLA, *Little Do We Know: History and Historians of the North Atlantic, 1492-2010*, a cura di Matteo Binasco, Cagliari, CNR ISEM, 2011, pp. 303-314
- GOULD, Eliga H. - ONUF, Peter S., eds., *Empire and Nation: The American Revolution in the Atlantic World*, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press, 2005
- GREER, Allan R., *La Nouvelle-France dans le contexte de l'histoire des Amériques*, in Philippe JOUTARD - Thomas WIEN - Didier POTON, édité par, *Mémoires de Nouvelle-France. De France en Nouvelle-France*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, pp. 155-166
- HODSON, Christopher, recensione di Elizabeth A. MANCKE - Carole SHAMMAS, eds., *The Creation of the British Atlantic World*, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press, 2005, in «Journal of Colonialism and Colonial History», VI, 3, 2005, [no pp.]
- HORN, James P.P. - MORGAN, Philip D., *Settlers and Slaves: European and African Migrations to Early Modern British America*, in Elizabeth A. MANCKE - Carole SHAMMAS, eds., *The Creation of the British Atlantic World*, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press, 2005, pp. 19-44
- HORNSBY, Stephen John, *British Atlantic, American Frontier: Spaces of Power in Early Modern British America*, Hanover, NH, London, University Press of New England, 2005
- KLOOSTER, Willem Wubbo - PADULA, Alfred, eds., *The Atlantic World: Essays on Slavery, Migration, and Imagination*, Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 2005
- LOVEJOY, Paul E., *Trans-Atlantic Transformations: The Origins and Identity of Africans in the Americas*, in Willem Wubbo KLOOSTER - Alfred PADULA, eds., *The Atlantic World: Essays on Slavery, Migration, and Imagination*, Upper Saddle River, NJ, Pearson Prentice Hall, 2005, pp. 126-146
- MANCKE, Elizabeth A. - SHAMMAS, Carole, eds., *The Creation of the British Atlantic World*, Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press, 2005
- MATSON, Cathy, ed., *The Atlantic Economy in an Era of Revolutions*, numero speciale di «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXII, 3, July 2005, pp. 357-526
- MCCUSKER, John J., ed., *Introduction to Trade in the Atlantic World*, sezione speciale di «Business History Review», LXXIX, 4, Winter 2005, pp. 697-844

Ma che cosa è questo Atlantico?

- REID, John Graham, *How Wide is the Ocean? Not Wide Enough!*, in «Acadiensis. Journal of the History of the Atlantic Region», XXXIV, 2, Spring 2005, pp. 81-87

2006

- ADELMAN, Jeremy, *Sovereignty and Revolution in the Iberian Atlantic*, Princeton, NJ, Oxford, Princeton University Press, 2006

- BAYLY, Christopher - BECKERT, Sven - CONNELLY, Matthew - HOFMEYR, Isabel - KOZOL, Wendy - SEED, Patricia, *AHR Conversation: On Transnational History*, in «The American Historical Review», CXI, 5, December 2006, pp. 1440-1464

- BINASCO, Matteo, *Viaggiatori e missionari nel Seicento. Pacifico de Provins fra Levante, Acadia e Guyana (1622-1648)*, Novi Ligure, Città del Silenzio, 2006

- BURNARD, Trevor, *Only Connect: The Rise (and Fall?) of Atlantic History*, in «Historically Speaking», VII, 6, July-August 2006, pp. 19-21

- CALDERÓN, María Teresa - THIBAUD, Clément, editado por, *Las revoluciones en el mundo atlántico*, Bogotá, Taurus, 2006

- CAMPBELL, W.E. (Gary), *New Perspectives on the British American Colonial Experience*, in «Acadiensis. Journal of the History of the Atlantic Region», XXXVI, 1, Autumn 2006, pp. 130-140

- CAÑIZARES-ESQUERRA, Jorge, *Puritan Conquistadors: Iberianizing the Atlantic, 1500-1700*, Stanford, Stanford University Press, 2006

- COCLANIS, Peter A., *Atlantic World or Atlantic/World?*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXIII, 4, October 2006, pp. 725-742

- COLLEY, Linda, *The Sea Around Us*, in «The New York Review of Books», LIII, 11, 22 June 2006, pp. 43-45

- ELLIOTT, John Huxtable, *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America 1492-1830*, New Haven, Conn., London, Yale University Press, 2006

- GAMES, Alison F., *Atlantic History: Definitions, Challenges, and Opportunities*, in «The American Historical Review», CXI, 3, June 2006, pp. 741-757

- GAMES, Alison F., *Beyond the Atlantic: English Globetrotters and Transoceanic Connections*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXIII, 4, October 2006, pp. 675-692

- GÓMEZ, E. Alejandro - MORELLI, Federica, *La nueva Historia Atlántica: un asunto de escalas*, in «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», 2006 [no pp.]

- GREENE, Jack P., *La primera revolución atlántica: resistencia, rebelión y construcción de nación en los Estados Unidos*, in María Teresa CALDERÓN - Clément THIBAUD, eds., *Las revoluciones en el mundo atlántico*, Bogotá, Taurus, 2006, pp. 19-38

- HANCOCK, David J., *Rethinking "The Economy of British America"*, in Cathy MATSON, ed., *The Economy of Early America: Historical Perspectives & New Directions*, University Park, Pa., The Pennsylvania State University Press, 2006, pp. 71-106
- MAPP, Paul W., *Atlantic History from Imperial, Continental, and Pacific Perspectives*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXIII, 4, October 2006, pp. 713-724
- MATSON, Cathy, ed., *The Economy of Early America: Historical Perspectives & New Directions*, University Park, Pa., The Pennsylvania State University Press, 2006
- MORELLI, Federica, recensione di Bernard BAILYN, *Atlantic History: Concept and Contours*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2005, in «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», 6, 2006, [no pp.]
- PIZZORUSSO, Giovanni - SANFILIPPO, Matteo, *Dagli indiani agli emigranti L'attenzione della Chiesa romana al Nuovo Mondo, 1492-1908*, Viterbo, Sette Città, 2006
- PORTILLO VALDÉS, José Maria, *Crisis atlántica. Autonomía y independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Marcial Pons, 2006
- PUTNAM, Lara, *To Study the Fragments/Whole: Microhistory and the Atlantic World*, in «Journal of Social History», XXXIX, 3, Spring 2006, pp. 615-630
- SENSBACH, Jon F., *Rebecca's Revival: Creating Black Christianity in the Atlantic World*, Cambridge, Harvard University Press, 2006
- STERN, Philip J., *British Asia and British Atlantic: Comparisons and Connections*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXIII, 4, October 2006, pp. 693-712
- VAN RUYMBEKE, Bertrand, *From New Babylon to Eden: The Huguenots and Their Migration to Colonial South Carolina*, Columbia, University of South Carolina Press, 2006
- VIDAL, Cécile, *The Reluctance of French Historians to Address Atlantic History*, in «Southern Quarterly», XLIII, 4, Summer 2006, pp. 153-189

2007

- ARMITAGE, David, *From Colonial History to Postcolonial History: A Turn too Far?*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXIV, 2, April 2007, pp. 251-254
- BARKEY, Karen, *Trajectoires impériales: histoires connectées ou études comparées?*, in Caroline DOUKI - Philippe MINARD, édité par, *Histoire globale, histoires connectées: un changement d'échelle historiographique?*, sezione speciale di «Revue d'histoire moderne et contemporaine», LIV, 4-bis, 2007, pp. 90-103
- BERTRAND, Romain, *Rencontres impériales L'histoire connectée et les relations euro-asiatiques*, in Caroline DOUKI - Philippe MINARD, édité par, *Histoire globale, histoires connectées: un changement d'échelle historiographique?*, sezione speciale di «Revue d'histoire moderne et contemporaine», LIV, 4-bis, 2007, pp. 69-89
- BOUCHER, Philip Poulin, *France and the American Tropics to 1700: Tropics of Discontent?*, Baltimora, The Johns Hopkins University Press, 2007

Ma che cosa è questo Atlantico?

- BOUCHER, Philip Poulin, *Revisioning the "French Atlantic": Or, How to Think about the French Presence in the Atlantic, 1550-1625*, in Peter C. MANCALL, ed., *The Atlantic World and Virginia, 1550-1624*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2007, pp. 274-306
- BURNARD, Trevor, *Empire Matters? The Historiography of Imperialism in Early America, 1492-1830*, in «History of European Ideas», XXXIII, 1, 2007, pp. 87-101
- CANNADINE, David, ed., *Empire, the Sea, and Global History: Britain's Maritime World, c.1760-c.1840*, New York, Palgrave Macmillan, 2007
- CANTÙ, Francesca, *La conquista spirituale Studi sull'evangelizzazione del Nuovo Mondo*, Roma, Viella Libreria Editrice, 2007
- CANTÙ, Francesca, a cura di, *Identità del Mondo Nuovo*, Roma, Viella Libreria Editrice, 2007
- CODIGNOLA, Luca, *Roman Catholic Conservatism in a New North Atlantic World, 1760-1829*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXIV, 4, October 2007, pp. 717-756, ripubblicato in Marguerite RAGNOW - William D. PHILLIPS, Jr., eds., *Religious Conflict and Accommodation in the Early Modern World*, Minneapolis, University of Minnesota, Center for Early Modern History, 2011, pp. 153-206
- CODIGNOLA, Luca, *Colombo e altri navigatori*, Genova, Fratelli Frilli Editori, 2007
- GOULD, Eliga H., *Entangled Atlantic Histories: A Response from the Anglo-American Periphery*, in «The American Historical Review», CXII, 5, December 2007, pp. 1414-1422 (Palgrave Macmillan, 2007)
- CAÑIZARES-ESGUERRA, Jorge - SEEMAN, Erik R., eds., *The Atlantic in Global History, 1500-2000*, Upper Saddle River, NJ, Pearson-Prentice Hall, 2007
- DOUKI, Caroline - MINARD, Philippe, édité par, *Histoire globale, histoires connectées: un changement d'échelle historiographique?*, sezione speciale di «Revue d'histoire moderne et contemporaine», LIV, 4-bis, 2007, pp. 7-103
- EGERTON, Douglas R. - GAMES, Alison F. - LANDERS, Jane G. - LANE, Kris - WRIGHT, Donald R., *The Atlantic World: A History, 1400-1888*, Wheeling, Ill., Harlan Davidson, Inc., 2007
- ELLIOTT, John Huxtable, *The Iberian Atlantic and Virginia*, in Peter C. MANCALL, ed., *The Atlantic World and Virginia, 1550-1624*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2007, pp. 541-557
- GOULD, Eliga H., *Entangled Histories, Entangled Worlds: The English-Speaking Atlantic as a Spanish Periphery*, in «The American Historical Review», CXII, 3, June 2007, pp. 764-786
- GREENE, Jack P., *Colonial History and National History: Reflections on a Continuing Problem*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXIV, 2, April 2007, pp. 235-250
- GREER, Allan R. - MILLS, Kenneth, *A Catholic Atlantic*, in Jorge CAÑIZARES-ESGUERRA - Erik R. SEEMAN, eds., *The Atlantic in Global History, 1500-2000*, Upper Saddle River, NJ, Pearson-Prentice Hall, 2007, pp. 3-19
- HARRIS, Matthew L., recensione di John Huxtable ELLIOTT, *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America 1492-1830*, New Haven, Conn., London, Yale University Press, 2006, in «H-Atlantic», August 2007

- HAVARD, Gilles, *L'historiographie de la Nouvelle-France en France au cours du XX^e siècle: nostalgie, oubli et renouveau*, in Thomas WIEN - Cécile VIDAL - Yves FRENETTE, édité par, *De Québec à l'Amérique française. Histoire et mémoire*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2007, pp. 95-124
- HAVARD, Gilles - VIDAL, Cécile, *Making New France New Again*, in «Common-Place», 7, July 2007, [no pp.]
- MANCALL, Peter C., ed., *The Atlantic World and Virginia, 1550-1624*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2007
- RIELLO, Giorgio, *La globalisation de l'Histoire globale: une question disputée*, in Caroline DOUKI - Philippe MINARD, édité par, *Histoire globale, histoires connectées: un changement d'échelle historiographique?*, sezione speciale di «Revue d'histoire moderne et contemporaine», LIV, 4-bis, 2007, pp. 23-33
- SCHWARTZ, Stuart B., *Virginia and the Atlantic World*, in Peter C. MANCALL, ed., *The Atlantic World and Virginia, 1550-1624*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2007, pp. 558-570
- STEELE, Ian Kenneth, *Bernard Bailyn's American Atlantic*, in «History & Theory», XLVI, 1, February 2007, pp. 48-58
- STUDNICKI-GIZBERT, Daviken, *A Nation Upon the Ocean Sea: Portugal's Atlantic Diaspora and the Crisis of the Spanish Empire, 1492-1640*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2007
- SUBRAHMANYAM, Sanjay, *Par-delà l'incommensurabilité: pour une histoire connectée des empires aux temps modernes*, in Caroline DOUKI - Philippe MINARD, édité par, *Histoire globale, histoires connectées: un changement d'échelle historiographique?*, sezione speciale di «Revue d'histoire moderne et contemporaine», LIV, 4-bis, 2007, pp. 34-53
- SUBRAHMANYAM, Sanjay, *Holding the World in Balance: The Connected Histories of the Iberian Overseas Empires, 1500-1640*, in «The American Historical Review», CXII, 5, December 2007, pp. 1359-1385
- SWEET, James H., *African Identity and Slave Resistance in the Portuguese Atlantic*, in Peter C. MANCALL, ed., *The Atlantic World and Virginia, 1550-1624*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2007, pp. 225-247
- UEDA, Reed, *Pushing the Atlantic Envelope: Interoceanic Perspectives on Atlantic History*, in Jorge CAÑIZARES-ESGUERRA - Erik R. SEEMAN, eds., *The Atlantic in Global History, 1500-2000*, Upper Saddle River, NJ, Pearson-Prentice Hall, 2007, pp. 163-175
- WIEN, Thomas - VIDAL, Cécile - FRENETTE, Yves, eds., *De Québec à l'Amérique française. Histoire et mémoire*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2007, pp. 95-124
- ZUCKERMAN, Michael W., *Exceptionalism after All; Or, The Perils of Postcolonialism*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXIV, 2, April 2007, pp. 259-262
- ZUNIGA, Jean-Pierre, *L'Histoire impériale à l'heure de l'histoire globale. Une perspective atlantique*, in Caroline DOUKI - Philippe MINARD, édité par, *Histoire globale, histoires connectées: un changement d'échelle historiographique?*, sezione speciale di «Revue d'histoire moderne et contemporaine», LIV, 4-bis, 2007, pp. 54-68

Ma che cosa è questo Atlantico?

2008

- ADELMAN, Jeremy, *An Age of Imperial Revolutions*, in «The American Historical Review», CXIII, 2, April 2008, pp. 319-340
- BRIC, Maurice, *Ireland, Philadelphia and the Re-invention of America 1760-1800*, Dublin, Four Courts Press, 2008
- CODIGNOLA, Luca, *The Holy See and the Conversion of the Aboriginal Peoples in North America, 1760-1830*, in Anthony Gregg ROEBER, ed., *Ethnographies and Exchanges: Native Americans, Moravians, and Catholics in Early North America*, University Park, Pa., The Pennsylvania State University Press, 2008, pp. 77-95
- ELTIS, David - RICHARDSON, David, eds., *Extending the Frontiers: Essays on the New Transatlantic Slave Trade Database*, New Haven, Conn., Londra, Yale University Press, 2008
- EMMER, Pieter C., *The Myth of Early Globalisation: The Atlantic Economy, 1500-1800*, in Cécile VIDAL, édité par, *L'histoire atlantique de part et d'autre de l'Atlantique*, numero speciale di «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», 2008, [no pp.]
- FALOLA, Toyin - ROBERTS, Kevin David, eds., *The Atlantic World, 1450-2000*, Bloomington, Indiana University Press, 2008
- GAMES, Alison F., *The Web of Empire: English Cosmopolitans in an Age of Expansion 1560-1660*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2008
- GAMES, Alison F., *Atlantic History and Interdisciplinary Approaches*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXV, 1, January 2008, pp. 167-170
- GERVAIS, Pierre, *Neither Imperial, nor Atlantic: A Merchant Perspective on International Trade in the Eighteenth Century*, in Allan POTOFSKY, ed., *New Perspectives on the Atlantic?*, numero speciale di «History of European Ideas», XXXIV, 4, December 2008, pp. 465-472
- LEVANDER, Caroline F. - LEVINE, Robert S., eds., *Hemispheric American Studies*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 2008
- MARZAGALLI, Silvia, *L'histoire atlantique en Europe*, in Cécile VIDAL, édité par, *L'histoire atlantique de part et d'autre de l'Atlantique*, numero speciale di «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», 2008, [no pp.]
- NEWMAN, Simon Paul, *Making Sense of Atlantic World Histories: A British Perspective*, in Cécile VIDAL, édité par, *L'histoire atlantique de part et d'autre de l'Atlantique*, numero speciale di «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», 2008, [no pp.]
- POTOFSKY, Allan, ed., *New Perspectives on the Atlantic*, numero speciale di «History of European Ideas», XXXIV, 4, December 2008, pp. 383-473
- PRITCHARD, James S. - ELTIS, David - RICHARDSON, David, *The Significance of the French Slave Trade to the Evolution of the French Atlantic World before 1716*, in David ELTIS - David RICHARDSON, eds., *Extending the*

Frontiers: Essays on the New Transatlantic Slave Trade Database, New Haven, Conn., London, Yale University Press, 2008, pp. 205-227

- SANFILIPPO, Matteo, *Dalla Francia al Nuovo Mondo: feudi e signorie nella valle del San Lorenzo*, Viterbo, Sette Città, 2008

- SANFILIPPO, Matteo, *Il feudalesimo nella valle del San Lorenzo: un problema storiografico*, Viterbo, Sette Città, 2008

- SIMONSEN, Gunvor, *Moving in Circles: African and Black History in the Atlantic World*, in Cécile VIDAL, édité par, *L'histoire atlantique de part et d'autre de l'Atlantique*, numero speciale di «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», 2008, [no pp.]

- VAN RUYMBECKE, Bertrand, *L'histoire atlantique aux États-Unis: la périphérie au centre*, in Cécile VIDAL, édité par, *L'histoire atlantique de part et d'autre de l'Atlantique*, numero speciale di «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», 2008, [no pp.]

- VIDAL, Cécile, édité par, *L'histoire atlantique de part et d'autre de l'Atlantique*, numero speciale di «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», 2008, [no pp.]

- VIDAL, Cécile, *La nouvelle histoire atlantique en France: ignorance, réticence et reconnaissance tardive*, in Cécile VIDAL, édité par, *L'histoire atlantique de part et d'autre de l'Atlantique*, numero speciale di «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», 2008, [no pp.]

- VIDAL, Cécile, *La nouvelle histoire atlantique*, in «La Revue internationale des livres & des idées», 4, mars-avril 2008, pp. 23-28

2009

- ALBERTONE, Manuela - DE FRANCESCO, Antonino, *Rethinking the Atlantic World: Europe and America in the Age of Democratic Revolution*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2009

- BAILYN, Bernard - DENAULT, Patricia L., eds., *Soundings in Atlantic History: Latent Structures and Intellectual Currents, 1500-1830*, Cambridge, Harvard University Press, 2009

- BANNISTER, Jerry, *The Loyal Atlantic*, in John Graham REID - Huw V. BOWEN - Elizabeth MANCKE, eds., *Is There a "Canadian" Atlantic World?*, in «International Journal of Maritime History», XXI, 1, 2009, pp. 290-295

- BELAUBRE, Christophe - DYM, Jordana - SAVAGE, John, édité par, *Napoléon et les Amériques. Histoire atlantique and empire napoléonien*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse Le Mirail, 2009; tradotto e rivisto come *Napoleon's Atlantic: The Impact of Napoleonic Empire in the Atlantic World*, Leida, Boston, Brill, 2010

- BURNARD, Trevor, *The British Atlantic*, in Jack P. GREENE - Philip D. MORGAN, eds., *Atlantic History: A Critical Appraisal*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2008, pp. 111-136

Ma che cosa è questo Atlantico?

- BURTON, Emily, *Rum and the Cultural Delineation of the Atlantic World*, in John Graham REID - Huw V. BOWEN - Elizabeth MANCKE, eds., *Is There a “Canadian’ Atlantic World?”*, in «International Journal of Maritime History», XXI, 1, 2009, pp. 273-276
- BUSHNELL, Amy Turner, *Indigenous America and the Limits of the Atlantic World, 1493-1825*, in Jack P. GREENE - Philip D. MORGAN, eds., *Atlantic History: A Critical Appraisal*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2009, pp. 191-221
- CANNY, Nicholas P., *Atlantic History and Global History*, in Jack P. GREENE - Philip D. MORGAN, eds., *Atlantic History: A Critical Appraisal*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2008, pp. 317-336
- CHAPLIN, Joyce E., *The Atlantic Ocean and Its Contemporary Meanings, 1492-1808*, in Jack P. GREENE - Philip D. MORGAN, eds., *Atlantic History: A Critical Appraisal*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2009, pp. 35-55
- COCLANIS, Peter A., *Beyond Atlantic History*, in Jack P. GREENE - Philip D. MORGAN, eds., *Atlantic History: A Critical Appraisal*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2008, pp. 337-356
- CODIGNOLA, Luca, *De ‘Cromwell de France’ à ‘brigand consommé’: les catholiques de la région de l’Atlantique du Nord et Napoléon (1789-1815)*, in Christophe BELAUBRE - Jordana DYM - John SAVAGE, édité par, *Napoléon et les Amériques. Histoire atlantique et empire napoléonien*, Tolosa, Presses de l’Université de Toulouse-Le Mirail, 2009, pp. 25-43; tradotto come *From ‘France’s Cromwell’ to ‘Consummate Brigand’: North Atlantic Catholics and Napoleon, 1789-1815*, in Christophe BELAUBRE - Jordana DYM - John SAVAGE, eds., *Napoleon’s Atlantic: The Impact of Napoleonic Empire in the Atlantic World*, Leida, Boston, Brill, 2010, pp. 25-44
- DUBOIS, Laurent, *An Atlantic Revolution*, in *The French Revolution Twenty Years After the Bicentennial*, sezione speciale di «French Historical Studies», XXXII, 4, Fall 2009, pp. 655-661
- DUCHARME, Michel, *Canada in the Age of Revolutions: Rethinking Canadian Intellectual History in an Atlantic Perspective*, in Chris DUMMITT - Michael DAWSON, eds., *Contesting Clío’s Craft: New Directions and Debates in Canadian History*, London, University of London, School of Advanced Study, Institute for the Study of the Americas, 2009, pp. 162-186
- GARDINA PESTANA, Carla, *Protestant Empire: Religion and the Making of the British Atlantic World*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2009
- GEGGUS, David Patrick - FIERING, Norman S., eds., *The World of the Haitian Revolution*, Bloomington, Indianapolis, Indiana University Press, 2009
- GREENE, Jack P., *Hemispheric History and Atlantic History*, in Jack P. GREENE - Philip D. MORGAN, eds., *Atlantic History: A Critical Appraisal*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2009, pp. 317-336
- GREENE, Jack P., *Hemispheric History and Atlantic History*, in Jack P. GREENE - Philip D. MORGAN, eds., *Atlantic History: A Critical Appraisal*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2009, pp. 299-315

- GREENE, Jack P. - MORGAN, Philip D., eds., *Atlantic History: A Critical Appraisal*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2009
- GWYN, Julian, *The Atlantic of Canadian Historians*, in John Graham REID - Huw V. BOWEN - Elizabeth MANCKE, eds., *Is There a 'Canadian' Atlantic World?*, in «International Journal of Maritime History», XXI, 1, 2009, pp. 279-283
- HORNSBY, Stephen John, *Early Modern Canada as Maritime Space*, in John Graham REID - Huw V. BOWEN - Elizabeth MANCKE, eds., *Is There a 'Canadian' Atlantic World?*, in «International Journal of Maritime History», XXI, 1, 2009, pp. 287-290
- JOHNSTON, Andrew John Bayly, *A 'Canadian Atlantic', Yes and No*, in John Graham REID - Huw V. BOWEN - Elizabeth MANCKE, eds., *Is There a 'Canadian' Atlantic World?*, in «International Journal of Maritime History», XXI, 1, 2009, pp. 271-273
- KLOOSTER, Willem Wubbo, *Revolutions in the Atlantic World: A Comparative History*, New York, New York University Press, 2009
- MARSTERS, Roger, *Canada as an Atlantic Province*, in John Graham REID - Huw V. BOWEN - Elizabeth MANCKE, eds., *Is There a 'Canadian' Atlantic World?*, in «International Journal of Maritime History», XXI, 1, 2009, pp. 276-279
- MERCER, Keith D., *The Trap of Anachronism*, in John Graham REID - Huw V. BOWEN - Elizabeth MANCKE, eds., *Is There a 'Canadian' Atlantic World?*, in «International Journal of Maritime History», XXI, 1, 2009, pp. 269-270
- MORELLI, Federica - THIBAUD, Clément - VERDO, Geneviève, édité par, *Les empires atlantiques des Lumières au libéralisme (1763-1865)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009
- MORGAN, Philip D., *Africa and the Atlantic, c.1450 to c.1820*, in Jack P. GREENE - Philip D. MORGAN, eds., *Atlantic History: A Critical Appraisal*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2008, pp. 223-248
- POTOFSKY, Alan, *The One and the Many: The Two Revolutions Question and the 'Consumer-Commercial' Atlantic, 1789*, in Manuela ALBERTONE - Antonino DE FRANCESCO, *Rethinking the Atlantic World: Europe and America in the Age of Democratic Revolution*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 17-45
- REID, John Graham - BOWEN, Huw V. - MANCKE, Elizabeth, eds., *Is There a 'Canadian' Atlantic World?*, in «International Journal of Maritime History», XXI, 1, 2009, pp. 263-295
- RUGGIU, François-Joseph - VIDAL, Cécile, *Réflexions sur l'historiographie des sociétés coloniales et/ou esclavagistes américaines*, in Cécile VIDAL - François-Joseph RUGGIU, édité par, *Sociétés, colonisations et esclavages dans le monde atlantique. Historiographie des sociétés américaines des XVI^e-XIX^e siècles*, Bécherel, Les Perséides, 2009, pp. 9-29

Ma che cosa è questo Atlantico?

- RUSSELL-WOOD, Anthony John Russell, *The Portuguese Atlantic, 1415-1808*, in Jack P. GREENE - Philip D. MORGAN, eds., *Atlantic History: A Critical Appraisal*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2009, pp. 81-109
- SERNA, Pierre, *In the Search of the Atlantic Republic: 1660-1776-1799*, in Manuela ALBERTONE - Antonino DE FRANCESCO, *Rethinking the Atlantic World: Europe and America in the Age of Democratic Revolution*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 257-275
- SHARP, James Roger, *France and the United States at the End of the Eighteenth Century*, in Manuela ALBERTONE - Antonino DE FRANCESCO, *Rethinking the Atlantic World: Europe and America in the Age of Democratic Revolution*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 203-218
- SPARKS, Randy, *The Two Princes of Calabar: An Eighteenth-Century Atlantic Odyssey*, Cambridge, Harvard University Press, 2009
- SWEET, James H., *Miskaken Identities? Olaudah Equiano, Domingo Álvares, and the Methodological Challenges of Studying the African Diaspora*, in «The American Historical Review», CXIV, 2, April 2009, pp. 279-306
- VIDAL, Cécile, édité par, *L'Atlantique français*, numero speciale di «Outre-Mers. Revue d'histoire», 362-363, 1^{er} semestre 2009, pp. 7-139
- VIDAL, Cécile - RUGGIU, François-Joseph, édité par, *Sociétés, colonisations et esclavages dans le monde atlantique. Historiographie des sociétés américaines des XVI^e-XIX^e siècles*, Bêcherel, Les Perséides, 2009
- WHATMORE, Richard, *The French and the American Revolutions in Comparative Perspective*, in Manuela ALBERTONE - Antonino DE FRANCESCO, *Rethinking the Atlantic World: Europe and America in the Age of Democratic Revolution*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 219-238

2010

- ADELMAN, Jeremy, *Iberian Passages: Continuity and Change in the South Atlantic*, in David ARMITAGE - Sanjay SUBRAHMANYAM, eds., *The Age of Revolutions in Global Context, c.1760-1840*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 59-82, 236-240, 278
- ARMITAGE, David - SUBRAHMANYAM, Sanjay, eds., *The Age of Revolutions in Global Context, c.1760-1840*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2010
- BAYLY, Christopher Alan, *The Age of Revolutions in Global Context: An Afterword*, in David ARMITAGE - Sanjay SUBRAHMANYAM, eds., *The Age of Revolutions in Global Context, c.1760-1840*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 209-217, 272
- BINASCO, Matteo, *Few, Uncooperative, and Endangered: The Activity of the Irish Capuchin Priests in the West Indies of the Seventeenth Century, 1638-1668*, in Igor Pérez TOSTADO - Enrique García HERNÁN, editado por, *Irlanda y el Atlántico Ibérico. Movilidad, participación e intercambio cultural*, Valencia, Albatros ediciones, 2010, pp. 211-223

- DESSENS, Nathalie, *Napoleon and Louisiana: New Atlantic Perspectives*, in Christophe BELAUBRE - Jordana DYM - John SAVAGE, eds., *Napoleon's Atlantic: The Impact of Napoleonic Empire in the Atlantic World*, Leida, Boston, Brill, 2010, pp. 63-77
- DUCHARME, Michel *Le concept de liberté au Canada à l'époque des révolutions atlantiques (1776-1838)*, Montréal, Kingston, Londra, Ithaca, McGill-Queen's University Press, 2010
- ELTIS, David - RICHARDSON, David, *Atlas of the Transatlantic Slave Trade*, New Haven, Londra, Yale University Press, 2010
- GEGGUS, David Patrick, *The Caribbean in the Age of Revolution*, in David ARMITAGE - Sanjay SUBRAHMANYAM, eds., *The Age of Revolutions in Global Context, c.1760-1840*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 83-100, 240-246, 279-280
- GOULD, Eliga H., Comparing Atlantic Histories, in «Reviews in American History», XXXVIII, 1, March 2010, pp. 8-16
- GREENE, Jack P., ed., *Exclusionary Empire: English Liberty Overseas, 1600-1900*, New York, Cambridge, Cambridge University Press, 2010
- GREER, Allan R., *National, Transnational, and Hypernational Historiographies: New France Meets Early American History*, in «The Canadian Historical Review», XCI, 4, December 2010, pp. 695-724
- HINDERAKER, Erik Alden - HORN, Rebecca, *Territorial Crossings: Histories and Historiographies of the Early Americas*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXVII, 3, July 2010, pp. 395-432
- HODSON, Christopher - RUSHFORT, Brett, *Absolutely Atlantic: Colonialism and the Early Modern French State in Recent Historiography*, in «History Compass», 8, 2010, pp. 101-117
- HUNT, Lynn, *The French Revolution in Global Context*, in David ARMITAGE - Sanjay SUBRAHMANYAM, eds., *The Age of Revolutions in Global Context, c.1760-1840*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 20-36, 229-231, 276
- JASANOFF, Maya, *Revolutionary Exiles: The American Loyalist and French Émigré Diasporas*, in David ARMITAGE - Sanjay SUBRAHMANYAM, eds., *The Age of Revolutions in Global Context, c.1760-1840*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 37-58, 231-236, 279-280
- MILLER, Joseph C., *The Dynamics of History in Africa and the Atlantic 'Age of Revolutions'*, in David ARMITAGE - Sanjay SUBRAHMANYAM, eds., *The Age of Revolutions in Global Context, c.1760-1840*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 101-124, 246-250, 280-282
- NASH, Gary B., *Sparks from the Altar of '76: International Repercussions and Reconsiderations of the American Revolution*, in David ARMITAGE - Sanjay SUBRAHMANYAM, eds., *The Age of Revolutions in Global Context, c.1760-1840*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 1-19, 223-228, 275-276

Ma che cosa è questo Atlantico?

- PÉREZ TOSTADO, Igor - GARCÍA HERNÁN, Enrique, editado por, *Irlanda y el Atlántico Ibérico. Movilidad, participación e intercambio cultural*, Valencia, Albatros ediciones, 2010

2011

- ALTMAN, Ida, *The Spanish Atlantic, 1650-1780*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 183-200

- ARMITAGE, David, *The American Revolution in Atlantic Perspective*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 516-532

- BURNARD, Trevor - POTOFSKY, Allan, eds., *The French Atlantic and the Caribbean, 1600-1800*, numero speciale di «French History», XXV, 1, 2011, pp. 1-107

- BURNARD, Trevor - POTOFSKY, Allan, *The Political Economy of the French Atlantic World and the Caribbean before 1800*, in «French History», XXV, 1, 2011, pp. 1-8

- CANNY, Nicholas P. - MORGAN, Philip D., eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011

- CANNY, Nicholas P. - MORGAN, Philip D., *The Making and Unmaking of an Atlantic World*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 1-17

- CHAPLIN, Joyce E., *The British Atlantic*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 219-234

- CODIGNOLA, Luca, *Little Do We Know: History and Historians of the North Atlantic, 1492-2010*, a cura di Matteo BINASCO, Cagliari, CNR-ISEM, 2011

- ELTIS, David, *Africa, Slavery, and the Slave Trade, Mid-Seventeenth to Mid-Eighteenth Century*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 271-286

- GERVAIS, Pierre, *A Merchant or a French Atlantic? Eighteenth-century Account Books as Narratives of a Transnational Merchant Political Economy*, in Trevor BURNARD - Allan POTOFSKY, eds., *The French Atlantic and the Caribbean, 1600-1800*, numero speciale di «French History», XXV, 1, 2011, pp. 28-47

- HANCOCK, David J., *Atlantic Trade and Commodities, 1402-1815*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 324-340

- JOURDAN, Annie R.M., recensione di Christophe BELAUBRE - Jordana DYM - John SAVAGE, eds., *Napoleon's Atlantic: The Impact of Napoleonic Empire in the Atlantic World*, Leida, Boston, Brill, 2010, in «H-France Review», XI, 223, October 2011

- KLOOSTER, Willem Wubbo, *The Northern European Atlantic World*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 165-180
- MARZAGALLI, Silvia, *The French Atlantic World in the Seventeenth and Eighteenth Centuries*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 235-251
- MILLS, Kenneth, *Religion in the Atlantic World*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 433-448
- PAGDEN, Anthony, *The Challenge of the New*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 449-462
- ROTHSCHILD, Emma, *Late Atlantic History*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 634-648
- RUSSELL-WOOD, Anthony John Russell, *The Portuguese Atlantic World, c.1650-c.1760*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 201-218
- SCHWARTZ, Stuart B., *The Iberian Atlantic to 1650*, in Nicholas P. CANNY - Philip D. MORGAN, eds., *The Atlantic World c.1450-c.1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 147-164

2012

- ARMITAGE, David, *"Itinerario" to host on-line discussion with Prof. David Armitage*, [<http://blog.journals.cambridge.org/2012/11/itinerario-to-host-on-line-discussion-with-prof-david-armitage/>]
- BANNISTER, Jerry - RIORDAN, Liam, eds., *The Loyal Atlantic: Remaking the British Atlantic in the Revolutionary Era*, Toronto, University of Toronto Press, 2012
- BANNISTER, Jerry, *The Oriental Atlantic: Governance and Regulatory Frameworks in the British Atlantic World*, in Huw V. BOWEN - Elizabeth MANCKE - John Graham REID, eds., *Britain's Oceanic Empire: Atlantic and Indian Ocean Worlds, c.1550-1850*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Mexico City, Cambridge University Press, 2012, pp. 151-176
- BATTISTINI, Matteo, *Un mondo in disordine: le diverse storie dell'Atlantico*, in «Ricerche di storia politica», 2, 2012, pp. 1-16
- BERG, Maxine, ed., *Writing the History of the Global: Challenges for the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2012
- BOWEN, Huw V., *Britain in the Indian Ocean Region and Beyond: Contours, Connections, and the Creation of a Global Maritime Empire*, in Huw V. BOWEN - Elizabeth MANCKE - John Graham REID, eds., *Britain's Oceanic Empire: Atlantic and Indian Ocean Worlds, c.1550-1850*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Mexico City, Cambridge University Press, 2012, pp. 45-65

Ma che cosa è questo Atlantico?

- BOWEN, Huw V. - MANCKE, Elizabeth - REID, John Graham, eds., *Britain's Oceanic Empire: Atlantic and Indian Ocean Worlds, c.1550-1850*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Mexico City, Cambridge University Press, 2012
- BOWEN, Huw V. - MANCKE, Elizabeth - REID, John Graham, eds., *Britain's Oceanic Empire: An Afterword*, in Huw V. BOWEN - Elizabeth MANCKE - John Graham REID, eds., *Britain's Oceanic Empire. Atlantic and Indian Ocean Worlds, c.1550-1850*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Mexico City, Cambridge University Press, 2012, pp. 433-450
- BURNARD, Trevor, *Placing British Settlement in the Americas in Comparative Perspective*, in Huw V. BOWEN - Elizabeth MANCKE - John Graham REID, eds., *Britain's Oceanic Empire: Atlantic and Indian Ocean Worlds, c.1550-1850*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Mexico City, Cambridge University Press, 2012, pp. 407-432
- CABANTOUS, Alain, *Résistance de principe ou lucidité intellectuelle? Les historiens français et l'histoire atlantique*, in «Revue historique», CCCXIV, 3, 663, 2012, pp. 705-726
- ERRINGTON, Elizabeth Jane, *Loyalists and Loyalism in the American Revolution and Beyond*, in «Acadiensis. Journal of the History of the Atlantic Region», XLI, 2, Summer/Autumn 2012, pp. 164-173 [esp. 170-173]
- GALLAND, Caroline, *Pour la gloire de Dieu et du Roi. Les récollets en Nouvelle-France aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, Les Éditions du Cerf, 2012
- HORNSBY, Stephen John, *Geographies of the British Atlantic World*, in Huw V. BOWEN - Elizabeth MANCKE - John Graham REID, eds., *Britain's Oceanic Empire: Atlantic and Indian Ocean Worlds, c.1550-1850*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Mexico City, Cambridge University Press, 2012, pp. 15-44
- MARIANO, Marco - MORELLI, Federica, eds., *European Perspectives on a Longer Atlantic World*, numero speciale di «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», 2012, [no pp.]
- MARIANO, Marco, *Trade, Liners, Treaties: Piedmontese Consuls in the Long Atlantic, 1819-1838*, in «Nuevo Mundo Mundos Nuevos», 2012, [no pp.]
- MATSON, Cathy, *Imperial Political Economy: An Ideological Debate and Shifting Practices*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXIX, 1, January 2012, pp. 35-40
- REID, John Graham, *Imperial-Aboriginal Friendship in Eighteenth-Century Mi'kma'ki/Wulstukwik*, in Jerry BANNISTER - Liam RIORDAN, eds., *The Loyal Atlantic: Remaking the British Atlantic in the Revolutionary Era*, Toronto, University of Toronto Press, 2012, pp. 75-102
- THORNTON, John Kelly, *A Cultural History of the Atlantic World, 1250-1820*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2012
- VIDAL, Cécile, *Pour une histoire globale du monde atlantique ou des histoires connectées dans et au-delà du monde atlantique?*, in «Annales. Histoire, Sciences Sociales», LVII, 2, avril-juin 2012, pp. 391-413

2013

- CLARK, Emily J. - LAVEN, Mary, eds., *Women and Religion in the Atlantic Age, 1550-1900*, Farnham, Burlington, Vt, Ashgate, 2013
- COVO, Manuel, *La Révolution haïtienne entre études révolutionnaires et Atlantic History*, in Clément THIBAUD
- Gabriel ENTIN - Alejandro GÓMEZ - Federica MORELLI, édité par, *L'Atlantique révolutionnaire. Une perspective ibéro-américaine*, Bécherel, Les Perséides Éditions, 2013, pp. 259-288
- DARWIN, John, *Reflections on Doing Global History*, in Maxine BERG, ed., *Writing the History of the Global: Challenges for the 21st Century*, Oxford, Published for The British Academy by Oxford University Press, 2013, pp. 196-199
- DESAN, Suzanne M. - HUNT, Lynn - NELSON, William Max, eds., *The French Revolution in Global Perspective*, Ithaca, Londra, Cornell University Press, 2013
- DE VRIES, Jan, *Reflections on Doing Global History*, in Maxine BERG, ed., *Writing the History of the Global: Challenges for the 21st Century*, Oxford, Published for The British Academy by Oxford University Press, 2013, pp. 32-47
- DUMONT DE MONTIGNY, Jean-François-Benjamin, *The Memoir of Lieutenant Dumont, 1715-1747: A Sojourner in the French Atlantic*, edited by Gordon M. SAYRE - Carla ZECHER, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2013
- FOGLEMAN, Aaron Spencer, *Two Troubled Souls: An Eighteenth-Century Couple's Spiritual Journey in the Atlantic World*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press 2013
- GAFFIELD, Julia, *Haiti and Jamaica in the Re-Making of the Early Nineteenth Century Atlantic World*, in «The William and Mary Quarterly», 3rd ser., LXIX, 3, July 2012, pp. 583-614
- GREENE, Jack P., *Creating the British Atlantic: Essays on Transplantation, Adaptation, and Continuity*, Charlottesville, Va., University Press of Virginia, 2013
- HORNING, Audrey, *Ireland in the Virginian Sea: Colonialism and the British Atlantic*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2013
- INNES, Joanna - PHILIP, Mark, eds., *Re-Imagining Democracy in the Age of Revolutions: America, France, Britain, Ireland, 1750-1850*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2013
- MORELLI, Federica, *Il mondo atlantico. Una storia senza confini (secoli XV-XIX)*, Roma, Carocci editore, 2013
- MCPHEE, Peter, ed., *A Companion to the French Revolution*, Oxford, Malden, Mass., Wiley-Blackwell, 2012
- NICHOLS, David Andrew, *Indian Slavery and the Fictions of Empire*, in «Reviews in American History», XLI, 4, December 2013, pp. 600-607
- PETTIGREW, William A., *Freedom's Debt: The Royal African Company and the Politics of the Atlantic Slave Trade, 1672-1752*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2013

Ma che cosa è questo Atlantico?

- ROGERS, Dominique, *Fécondité et limites du concept d'histoire atlantique pour la connaissance des villes et des sociétés urbaines antillaises modernes (XVII^e-XVIII^e siècles)*, in «Outre-Mers. Revue d'histoire», 378-379, 1^{er} semestre 2013, pp. 119-136

- SCHAUB, Jean-Frédéric, *Notes on Some Discontents in the Historical Narrative*, in Maxine BERG, ed., *Writing the History of the Global: Challenges for the 21st Century*, Oxford, Published for The British Academy by Oxford University Press, 2013, pp. 48-65

- THIBAUD, Clément - ENTIN, Gabriel - GÓMEZ, Alejandro - MORELLI, Federica, eds., *L'Atlantique révolutionnaire. Une perspective ibéro-américaine*, Bécherel, Les Perséides Éditions, 2013

- VIDAL, Cécile, ed., *Louisiana: Crossroads of the Atlantic World*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2013

2014

- ALBERTONE, Manuela, *National Identity and the Agrarian Republic: The Transatlantic Commerce of Ideas between America and France (1750-1830)*, Farnham, Surrey, Ashgate, 2014

- BANNISTER, Jerry, *Atlantic Canada in an Atlantic World? Northeastern North America in the Long 18th Century*, in «Acadiensis», XLIII, 2, Summer-Autumn 2014/Été-automne 2014, pp. 3-30

- CODIGNOLA, Luca, *Too Much of a Good Thing? Or, A Historian Swamped by the Web*, in Péter DÁVIDHÁZI, ed., *New Publication Cultures in the Humanities: Exploring the Paradigm Shift*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2014, pp. 63-87

- FORTIN, Jeffrey A. - MEUWESE, Mark, eds., *Atlantic Biographies: Individuals and Peoples in the Atlantic World*, Leida, Boston, Brill, 2014

- LINDSAY, Lisa A. - SWEET, John Wood, *Biography and the Black Atlantic*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014

- VIDAL, Cécile, édité par, *Français? La nation en débat entre colonies et métropole (XVI^e-XIX^e)*, Paris, Éditions EHEES, 2014

2015

- CODIGNOLA, Luca, *The Issue of Tridentine Marriage in a Composite North Atlantic World: Doctrinal Strictures vs. Loose Practices, 1607-1738*, in «Journal of Early American History», V, 3, 2015, pp. 201-270

- GAFFIELD, Julia, *Haitian Connections in the Atlantic World: Recognition after Revolution*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2015

- MARZAGALLI, Silvia, *Bordeaux et les États-Unis, 1776-1815: politique et stratégies négociantes dans la genèse d'un réseau commercial*, Geneva, Librairie Droz, 2015

2016

- BURNARD, Trevor - GARRIGUS, John, *The Plantation Machine: Atlantic Capitalism in French Saint-Domingue and British Jamaica*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016

- CODIGNOLA, Luca, *Rome and North America, 1763-1846: The Holy See's Many Faces*, in Kathleen SPROWS CUMMINGS - Matteo SANFILIPPO, eds., *Holy See's Archives as Sources for American History*, Viterbo, Sette Città, Cushwa Center for the History of American Catholicism, 2016, pp. 73-110
- MORGAN, Cecilia Louise, *Building Better Britains? Settler Societies in the British World, 1783-1920*, Toronto, University of Toronto Press, 2016

RAIMONDO CUBEDDU

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

Abstract: *The essay aims to reconstruct the birth and the evolution of Hayek's idea of True Individualism from Mandeville to Popper and its relevance for the Hayekian project of a reconstruction of Liberalism by means of a combination of Scottish Enlightenment and Austrian School. Hayek identifies the focus of the Individualist Tradition with the theory of the unintended origins of social institutions. However, regarding this origin, Menger criticizes Smith's theory and thinks that it leads to socialism. Hayek is silent about this critique. To understand the reasons of this silence, the author reconstructs the Hayekian thesis, analyzing all his works, and also through an investigation of: 1. Menger's critique of Smithian theory of change and of price and of its relation with the theory of institutions and with the role played by the Invisible Hand; 2. an analysis of the influence of Burke and Savigny on Menger concerning the concept and the rise of Law and its relationship with Legislation. The thesis maintains that in order to explain the rise and the development of social institutions as unintended result of human actions, Austrian theory does not need any Invisible Hand.*

Keywords: Individualism; Hayek; Menger; Mandeville; Smith; Hume; Ferguson; Burke; Savigny; Montesquieu; Austrian School.

1. *Il problema*

Prendendo le mosse da quanto sostiene Karl R. Popper allorché osserva che «il compito principale delle scienze sociali teoriche» consiste «nel delineare le ripercussioni sociali non intenzionali che seguono alle azioni umane intenzionali»,¹ ciò che qui ci si propone è *soltanto* di aggiungere qualche considerazione alla tesi del suo amico Friedrich A. von Hayek sulla nascita della tradizione individualistica e sull’emergere e diffondersi della connessa interpretazione delle principali istituzioni sociali come «result of human action, but not the execution of any human design».²

In questa circostanza, comunque, e non soltanto perché quello dell’individualismo (più o meno “metodologico”), ovvero della sua origine, della sua fortuna e delle sue

¹ Cfr. K.R. POPPER, *Conjectures and Refutations*, 1963, ed. London, Routledge, 1976, pp. 124-25 e 342; trad. it. *Congetture e confutazioni*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 214-15 e 580. Popper, che dedica l’opera ad Hayek, ritiene infatti che «i problemi peculiari delle scienze sociali emergono soltanto dal desiderio di conoscere le conseguenze involontarie, e, più in particolare, quelle non desiderate che possono intervenire quando [in una certa situazione sociale] facciamo certe cose».

² Il riferimento, è ovviamente a quanto A. FERGUSON, in *Essay on the History of Civil Society*, del 1767, ed. by F. OZ-SALZBERGER, Cambridge, CUP, 1996, scrive a p. 119; una frase che Hayek richiama più di una volta.

varie forme, è un tema di dimensioni smisurate,³ ci si limiterà a tratteggiare una parte di quello che nel 1945 Hayek definisce “*True Individualism*”. In specie di ciò che “connette” (o che “dovrebbe connettere”) Bernard de Mandeville a Carl Menger tramite alcuni degli esponenti dello *Scottish Enlightenment* (movimento difficilmente circoscrivibile e comunque di dimensioni più ampie di quelle tratteggiate da Hayek, il quale si occupa *principalmente* di Adam Ferguson, di David Hume, di Adam Smith, e di Joshua Tucker,⁴ ma pure di Edmund Burke) e della Scuola storica del diritto (principalmente, sempre secondo Hayek, Carl F. von Savigny). Pertanto, ci si occuperà soltanto accidentalmente sia di quelli che per Hayek sono i suoi esponenti “continentali”: Charles-Louis de Montesquieu, Alexis de Tocqueville, Lord Acton e dell’influenza dell’“evoluzionismo culturale” su quello “naturale” di Charles Darwin, sia della pur stretta relazione di quella teoria delle istituzioni sociali con il cosiddetto *individualismo metodologico*.

I punti centrali di questa vicenda sono paradossalmente gli estremi: Mandeville e Menger. L’importanza di Mandeville è costituita dal fatto che da un “caso eccezionale” (vizi privati che possono generare benefici pubblici) elabora una teoria generale dell’azione umana che può essere sintetizzata in questo modo: *in genere, le azioni umane possono avere conseguenze che non hanno relazione con le loro motivazioni iniziali*. E, se si può osservare che la constatazione non è completamente nuova, è sicuramente nuovo ciò che nessuno fino ad allora aveva avuto il coraggio di dire, ovvero che *anche i vizi privati possono generare pubblici benefici, mentre lo stesso non si può sempre dire delle private e pubbliche virtù*. Mandeville, per di più, sembra dare l’impressione di pensare che i *Private Vices* concorrano a tale processo in misura

³E sul quale rimane fondamentale L. INFANTINO, *Individualism in Modern Thought: From Adam Smith to Hayek*, London-New York, Routledge, 1998.

⁴Abitualmente si colloca in tale movimento un maggiore numero di pensatori e lo stesso R. HAMOWY, in un’opera per certi versi canonica per quanto concerne l’interpretazione hayekiana e i pensatori in essa compresi: *The Scottish Enlightenment and the Theory of Spontaneous Order*, del 1987, ora, con significative integrazioni riguardo alla bibliografia e alle traduzioni delle opere degli autori presi in considerazione, in ID., *The Political Sociology of Freedom. Adam Ferguson and F. A. Hayek*, Cheltenham, E. Elgar, 2005, si occupa anche di Henry Home, lord Kames, di Dugald Stewart, di Gilbert Stuart, di Thomas Reid e di John Millar, senza che tale estensione pregiudichi la tenuta della tesi hayekiana. Oltre che da Hamowy, gli apporti dei singoli esponenti sono esaminati anche in N. BARRY, *The Tradition of Spontaneous Order*, in «Literature of Liberty», V, 2, 1982, con un’attenzione alla trattazione dei problemi economici e del mercato dei componenti la Scuola di Salamanca. Tema, quest’ultimo, approfondito da J. HUERTA DE SOTO, in *Ensayos de Economía Política*, Madrid, Unión Editorial, 2014, p. 217 e ss.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

maggiore, e di non intendere l'espressione *Publick Benefits* come un sinonimo del *bene comune* dei classici, bensì come uno stato di confortevole benessere, se non di opulenza, prodotto dal mercato (vale a dire che una “*Commercial Society*” sia preferibile ad una comunità fondata sulla virtù).⁵ Con la critica della virtù (e della religione) Mandeville mette così in discussione la filosofia politica classica e, non pago, irride all'ipocrisia di chi chiede a Giove il miracolo di far diventare le api virtuose senza rinunciare alla raggiunta opulenza («*they, that would revive / A Golden Age, must be as free, / For Acorns, as for Honesty*»).⁶ Se il miracolo platonico consisteva nel realizzarsi della possibilità di diventare saggi e virtuosi, quello che le api chiedono a Giove è invece di diventare virtuose restando ricche.

Quanto basta, comunque, per mettere in discussione le precedenti teorie sulla natura dell'uomo, sul rapporto tra conoscenza e virtù, e per suscitare uno “scandalo” che era dovuto anche al fatto che alla difficoltà di dare interamente torto a Mandeville si aggiungeva una domanda riguardante che fare, allora, della antropologia filosofica, dell'etica e della filosofia politica classica e cristiana. Ma si sovrappone anche un altro interrogativo riguardante sia le potenzialità del nascente mercato per sfuggire all'incertezza, sia il che fare dei tradizionali strumenti di conoscenza e di valutazione delle cose politiche e morali dopo che Mandeville li aveva messi in discussione con i suoi scritti. Per di più senza aver fornito indicazioni sulla possibilità di elaborare una teoria del miglior ordine politico coerente e conseguente all'antropologia filosofica e alla teoria dell'azione umana sulle quali si reggevano la sua filosofia dell'azione umana e, quindi, delle scienze sociali.

La rilevanza di Menger è evidente per due principali motivi. Il primo è che viene indicato da Hayek come il punto di collegamento tra il *True Individualism* e se medesimo; il secondo è che Menger riesce a risolvere i problemi che Mandeville aveva lasciato aperti non dando risposta alla domanda se il mercato potesse configurarsi anche come un “calcolo delle passioni”. Menger mostra che tale obiettivo poteva essere raggiunto soltanto a condizione di mettere da parte la teoria dello scambio che sta a

⁵ Ciò che L. STRAUSS, in *What is Political Philosophy? And Other Studies*, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1959, pp. 49-50, pur dissentendo, colse con estrema chiarezza e con la consueta perspicacia.

⁶ Cfr. B. DE MANDEVILLE, *The Fable of the Bees or Private Vices, Publick Benefits*, ed. by F.B. KAYE, Oxford, Clarendon Press, 1924, I, *The Grumbling Hive*, p. 37.

fondamento della “teoria oggettivistica dei valori” di Smith e dei suoi seguaci. Dunque, e forse inavvertitamente, Menger, tramite la teoria dello scambio propria della “teoria dei valori soggettivi”, riesce a dare una spiegazione a ciò che il resto del *True Individualism* non era stato in grado di rispondere: *come mai i vizi privati* (bisogni individuali) *potessero essere più vantaggiosi della virtù* (equità degli scambi) *per produrre pubblici benefici* (bene comune).

L’aspetto più singolare della vicenda è che Menger *forse non sa* di aver fornito inintenzionalmente una risposta al quesito, mostrando come la soluzione di Smith (se ci si comporta “eticamente”, le conseguenze inintenzionali diminuiscono; ovvero che la prosperità del birraio e del panettiere è connessa al fatto che, se “imbrogliano” sulla qualità dei loro prodotti o se sono eccessivamente avidi, i clienti diminuiscono) fosse inadeguata e che anzi portasse, inintenzionalmente, al socialismo. *Si rende però conto* che per fornire una risposta adeguata era necessario prendere le mosse dall’*impasse* in cui Smith aveva condotto la scienza economica e la filosofia delle scienze sociali. E lo fa elaborando non soltanto una nuova spiegazione dello scambio e dei suoi “limiti”, ma anche una teoria generale dell’azione umana in grado di fornire una spiegazione adeguata al perché le principali istituzioni sociali, quelle che “servono il bene comune”, nascano “senza una *volontà comune* diretta alla loro fondazione”.⁷

Di conseguenza, la tesi che ci si propone di argomentare è che per quanto l’interpretazione di Hayek appaia convincente e sia stata di fondamentale importanza per quella riformulazione della teoria dell’azione umana e delle istituzioni sociali che sorregge la sua filosofia politica e che indubbiamente gli ha consentito di rivitalizzare il *Classical Liberalism*, sul modo in cui tale teoria delle istituzioni sorge, si trasmette e si sviluppa da Mandeville a Menger permangono dei lati oscuri. Tanto da indurre a pensare che – se la si volesse investigare da un punto di vista filologico – si tratti di una forzatura poco attenta alle notevoli differenze tra i pensatori che Hayek – “inventandosela” – colloca nella tradizione del *True Individualism* (così, d’ora in poi, lo si evocherà, richiamando soltanto quando necessario le diverse definizioni datene da Hayek).

Chi ha sostenuto tale tesi – e non si entrerà nel merito delle argomentazioni – tende a

⁷ Nei paragrafi successivi si capirà meglio perché qui alcune parole e frasi sono state messe “tra virgolette”.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano sottovalutare il fatto che quella tradizione ha in Menger uno snodo fondamentale.⁸ Tuttavia, a distinguerlo dagli altri pensatori posti da Hayek nella tradizione del *True Individualism* è un qualcosa su cui lo stesso Hayek glissa: il fatto che la loro teoria dell’azione umana, e di conseguenza il loro “liberalismo”, erano per Menger connessi – come trova evidenza nella sua critica a Smith⁹ – a una “teoria dei valori oggettivi” e a una “teoria pragmatistica” e non “organico-irriflessa” delle istituzioni sociali.¹⁰ E poiché *tutti gli esponenti dello Scottish Enlightenment evocati da Hayek sono*, da questo punto di vista, *annoverabili tra quegli economisti che hanno una “teoria dei valori oggettivi”, si potrebbe* essere indotti a pensare che se una teoria delle conseguenze indesiderate e della nascita “irriflessa” delle istituzioni sociali si sposa assai bene con una teoria generale dell’azione umana a sua volta fondata su una “teoria dei valori soggettivi”, dovrebbe essere un po’ più difficile coniugarla con una “teoria dei valori oggettivi”.¹¹ Questione alla quale si potrebbe anche aggiungere che, qualora si agisse sulla base di una teoria dello scambio e, quindi, di una “teoria generale dell’azione umana”, *falsa* (come quella che sorregge la “teoria dei valori oggettivi” e la filosofia delle scienze sociali del *False Individualism*) le conseguenze inintenzionali a cui l’azione individuale potrebbero essere maggiori.

⁸ Ad esempio, già L. ROBBINS, in *Hayek on Liberty*, in «Economica», XXVIII, 109, 1961, pp. 69-77, aveva espresso le proprie riserve su «the manner of formulation and the substance» dell’interpretazione, tendenzialmente “conservatrice”, che Hayek fornisce della tradizione individualistica britannica e del contrasto tra Burke e Hume sulle istituzioni e, recentemente, C. PETSOUHAS, *Hayek’s Liberalism and Its Origins: His Idea of Spontaneous Order and the Scottish Enlightenment*, London-New York, Routledge, 2013. Qui, e soltanto alle pp. 38-39 (e relative note in cui si rinvia alle pp. 153-54 della traduzione inglese: *Problems of Economics and Sociology*, Urbana, University of Illinois Press, 1963, di C. MENER, *n tersu hungen ber die eth ode der oial issens ha ten, und der politischen Oekonomie insbesondere*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1883, p. 16 e ss.) si cita Menger e la sua teoria della nascita delle istituzioni sociali viene intesa come «an example of an invisible hand evolutionary explanation» per descrivere «the origin of money». Un po’ poco per una tesi tanto ambiziosa. Anche se Petsoulas intende soprattutto mostrare come l’interpretazione hayekiana di Mandeville, Hume e Smith non sia attendibile, una maggiore considerazione di Menger, per quel che si avrà modo di vedere, non sarebbe stata inopportuna.

⁹ Per quanto concerne le critiche di carattere economico si veda C. MENER, *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, Wien, Wilhelm Braumüller, 1971; trad. it., con *Introduzione* di K. MILFORD, *Principi di economia politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001; per quanto concerne invece quelle che riguardano la sua filosofia delle scienze sociali, si veda *Untersuchungen*, cit.; trad. it., con *Introduzione* di K. MILFORD, *Sul metodo delle scienze sociali*, Macerata, Liberilibri, 1996. Ambedue le opere sono state da me curate.

¹⁰ Trattasi di espressioni che MENER usa nelle *Untersuchungen*, cit., ed è da notare che la terminologia adoperata da Menger difficilmente può essere vista come una trasposizione in tedesco delle espressioni che i britannici richiamati da Hayek usano per trattare dei fenomeni sociali e delle loro dinamiche.

¹¹ Si tratta di una questione opportunamente e acutamente messa in evidenza da C. MILFORD, nella sua *Introduzione* alla citata trad. it. delle *Untersuchungen*.

Messa in questi termini, la relazione apparirebbe assai problematica se non si tenesse conto del fatto che sia gli esponenti dell'individualismo rammentati da Hayek, sia Menger, insistono (secondo Hayek) su una sorta di “*elemento genetico*”,¹² il quale, assumendo varie forme e nomi, caratterizza l'azione umana e, nel suo esplicitarsi come un costante (*ma non sempre efficace*) tentativo dell'uomo di migliorare la propria condizione, produce comunque conseguenze inintenzionali (tra le quali le principali istituzioni sociali), sia, e infine, del fatto che tale tipologia di conseguenze può essere vista in relazione alla conoscenza posseduta dall'agente riguardo all'ambiente in cui l'azione individuale si svolge e riguardo alle interpretazioni e alle reazioni (giuste o sbagliate) che provocherà negli altri individui coi quali entrerà in contatto.

Da questo punto di vista – se non si potesse dimostrare che l'agire di un fautore di una concezione soggettivistica del valore ha *sempre* un numero di conseguenze inintenzionali minore dell'agire di un fautore di una concezione oggettivistica – indubbiamente esiste una linea di continuità tra quanto intende Mandeville quando scrive che «tutte le creature umane hanno un incessante desiderio di migliorare la propria condizione»¹³ e quanto pensa Popper¹⁴ quando scrive che ogni essere vivente «è

¹² C. MENGER, nelle *Untersuchungen*, cit. pp. 87-77; trad. it. cit., p. 80, adopera tale espressione per specificare che «ogni teoria, di qualsiasi genere e grado di rigorosità, ha prima di tutto il compito di farci comprendere i fenomeni concreti del mondo reale in quanto esemplificazioni di una certa regolarità nella successione di quegli stessi fenomeni concreti, vale a dire geneticamente. Di conseguenza, ogni teoria tende a farci comprendere i fenomeni complessi del proprio ambito di ricerca in quanto risultati dell'influsso combinato di fattori che ne hanno determinato il sorgere. *Questo elemento genetico [genetische element] è inscindibile dal concetto di scienza teorica*». L'impressione è che Hayek attribuisca a questa espressione, che oltretutto nelle *Untersuchungen* compare soltanto in questo caso, un significato desunto dalla biologia moderna che in Menger non aveva.

¹³ Cfr. B. DE MANDEVILLE, *First Dialogue di An Enquiry into the Origin of the Honour, and the Usefulness of Christianity in War*, 1732; ed. it. *Ricerca sull'origine dell'onore e sull'utilità del cristianesimo in guerra*, a cura di A. BRANCHI, con testo inglese a fronte, Firenze, La Nuova Italia, 1998, p. 28; trad. it. p. 29, aggiungendo però che *quella che si può intendere come la conseguenza “inintenzionale” di tali sforzi* è che «in tutte le società civili e in tutte le comunità di uomini sembra esservi uno spirito impegnato nonostante gli ostacoli frapposti dal vizio e dalle sventure, nella continua ricerca di ciò che non può essere ottenuto in questo mondo [...] così gli uomini fanno leggi per ovviare a ogni inconveniente che incontrano; e scoprendo con il tempo l'insufficienza di tali leggi, ne fanno altre con l'intento di rafforzare, migliorare, chiarire o abrogare quelle vecchie; finché il corpo delle leggi cresce a dismisura, così da richiedere uno studio tedioso e prolisso per comprenderle. Ne consegue che ve ne sono così tante da applicare che diventano un peso grande quasi quanto quello che se ne potrebbe temere dall'ingiustizia e dall'oppressione». E siccome si tratta di uno dei suoi ultimi scritti, *viene da pensare che sull'esito di quei tentativi a Mandeville non si affesse illusioni*.

¹⁴ La collocazione di Popper in questa tradizione è dovuta alla sua affinità con Hayek e con Menger per quanto concerne la filosofia delle scienze sociali, in specie l'“individualismo metodologico” e la critica dello *Historicism*, sui quali mi sono soffermato così tante volte che non è il caso di ricordare altro se non i richiami a Menger e ad Hayek contenuti già nella prima versione di *The Poverty of Historicism*, del 1944-

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

occupato senza sosta nella soluzione di problemi. E i problemi nascono da valutazioni del proprio stato e del proprio ambiente, che egli cerca di migliorare». ¹⁵

Si tratta comunque di una continuità che si ridimensiona di fronte alla genericità della tesi che le azioni umane producono conseguenze inintenzionali e al fatto che la considerazione non può ritenersi originale. Tant'è che – con diverso fondamento – potrebbe essere messa in relazione per lo meno con l'idea di imprevedibilità della natura, di *clinamen* (lucreziano; forse il paragone più pertinente e fondato), di provvidenza (più o meno “secolarizzata”), di “eterogenesi dei fini”, di “astuzia della ragione”, etc., e di cui si potrebbe trovar traccia addirittura nella “prasseologia” di Ludwig von Mises.

Tuttavia le ragioni della continuità messa in luce da Hayek esistono e meritano attenzione anche perché contribuiscono a far luce sulla contrapposizione che nella cultura filosofico-politica ed economica occidentale esiste e persiste tra quello che Michael Oakeshott chiama il “modello nomocratico” e quello che definisce “modello teleocratico”, ¹⁶ e quella che nel linguaggio hayekiano è la contrapposizione tra “*Nomos*” e “*Taxis*”, tra “*Individualism*” e “*Collectivism*” e tra “*Constructivism*” (o “*Scientism*”) e, adottando un'espressione di Hans Albert e di Popper, “*Critical Rationalism*”. ¹⁷

Hayek, in sintesi, mette efficacemente in luce che quella che viene denominata la “vera tradizione individualistica” non è un'artificiale accozzaglia di pensatori diversi per cultura e nazionalità, ma una specifica filosofia delle scienze sociali che ha il suo nucleo in una teoria della natura dell'uomo, delle sue caratteristiche permanenti e della nascita delle istituzioni sociali, le quali, a loro volta, danno vita a una filosofia politica di impronta liberale. Una filosofia politica e delle scienze sociali che egli intende rilanciare ricostruendone le origini e gli sviluppi *dagli “s ozzezi” agli “austria i”*. Aggiungendo quel tanto che basta per far di se stesso non soltanto il più importante

45, e poi, nel 1957, con medesimo titolo e qualche variazione, edita da London, Routledge. Rammento soltanto che il volume II delle *Collected Works* mengeriane lì citato è quello che contiene le *Untersuchungen*,

¹⁵ Cfr. K. POPPER, *In Search of a Better World: Lectures and Essays from Thirty Years*, del 1994, rep. London, Routledge, 2000, p. vii; trad. it. *Alla ricerca di un mondo migliore*, Roma, Armando, 1989, p. 7. Si tratta della “situazione problematica” in cui un individuo agisce e del principio dell’“individualismo metodologico”.

¹⁶ Cfr. M. OAKESHOTT, *On Human Conduct*, Oxford, Clarendon Press, 1975, cap. III.

¹⁷ Per essere precisi, l'espressione fu coniata da H. ALBERT, in *Traktat über Kritische Vernunft*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1968, e successivamente adottata da Popper e da Hayek.

esponente della filosofia politica liberale del XX secolo, ma anche uno dei più importanti filosofi politici della sua epoca. E forse non soltanto di quella.

Quell’“elemento genetico” che sorreggerebbe l’azione umana e che rompe il *tertium non datur* tra un’interpretazione “naturalistica” (a torto o a ragione attribuita ad Aristotele)¹⁸ e un’interpretazione “contrattualistica” (hobbesiana) della nascita delle istituzioni sociali – ed Hayek non manca di sottolinearlo ripetutamente – sarebbe allora ciò che accomuna gli esponenti dello *Scottish Enlightenment* e Menger.

Inoltre, non è certamente irrilevante che quasi tutti i pensatori che Hayek colloca in quella tradizione abbiano un atteggiamento “prudente” nei confronti della *Natural Law* e dei *Natural Rights*,¹⁹ privilegiando invece la concezione dei diritti della *Common Law*. Ne è indice lo scarso rilievo che egli attribuisce a John Locke, unitamente al limitato uso dell’espressione *Natural Rights* nel complesso della sua opera.²⁰

Non è quindi un caso che né Mandeville,²¹ né Menger²² adoperino l’espressione *Natural Right, Law, o Rights*, e che per di più quest’ultimo elabori una diversa tesi sulla nascita dei diritti. Si può dire che, come Locke, Mandeville e Menger ritengano che le istituzioni servano per garantirli e per proteggerli ma, pur attribuendo un ruolo fondamentale alla *proprietà*, non li intendono come innati, bensì come il risultato di un processo evolutivistico spontaneo, teso, *tramite una “selezione culturale”* (aspetto che sovente, non si capisce se intenzionalmente o meno, si dimentica, col risultato di trasformarlo in una sorta di *laissez faire* animato da una *Invisible Hand*) a limitare l’incertezza che, contraddistinguendo l’agire umano poiché nasce da una conoscenza altrettanto limitata, produce indesiderate conseguenze inintenzionali.

Per questi motivi, essendo il diritto tra le più importanti istituzioni sorte come «result

¹⁸Il riferimento è ovviamente a ARISTOTELE, *Politica* 1253a («È evidente dunque che lo stato esiste per natura e che è anteriore a ciascun individuo»), e a *Ethica Nicomachea*, 1169b («L’uomo infatti è un essere politico portato per natura alla vita in società»). Bisogna comunque ricordare che MENGER, nelle *Untersuchungen*, cit., e in specie nell’Appendice VII: «L’opinione attribuita ad Aristotele, secondo cui lo stato sarebbe un fenomeno originario, dato contemporaneamente all’esistenza del genere umano», mette in discussione che questa sia la giusta interpretazione del pensiero di Aristotele.

¹⁹ Circa la posizione di tali pensatori riguardo alla *Natural Law* e ai *Natural Rights* si veda K. HAAKONSSON, *Natural Law and Moral Philosophy: From Grotius to the Scottish Enlightenment*, Cambridge, CUP, 1996.

²⁰Cfr. A. MASALA - C. CORDASCO - R. CUBEDDU, *Diritto naturale o evolucionismo?*, in «Nuova Civiltà delle Macchine», *Liberalismo e Anarcocapitalismo. La Scuola austriaca di economia*, 1/2, 2011.

²¹Nella cui opera non sembrano attirare l’attenzione, né svolgere un ruolo degno di considerazione.

²²Quantunque ritenga esistano “*exacte Naturgesetze*” (della cui “natura” non ci si può ora occupare), cfr. MENGER, *Untersuchungen*, cit., p. 38 e ss. e 260.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

of human action, but not the execution of any human design» (nella formula di Ferguson ripresa e fatta propria da Hayek), o “per via organico-irriflessa” (nella terminologia mengeriana che, in questo caso, Hayek non segue), la sua trattazione in Menger (in genere trascurata) assume – come si avrà modo di vedere – una particolare importanza.

Detto diversamente – e senza toccare il tema della posizione degli esponenti della tradizione individualistica hayekiana rispetto alla religione (un atteggiamento che in alcuni si configura come una vera e propria “critica della religione”)²³ e dell’ateismo che caratterizza il pensiero di alcuni di essi – ad accomunarli non sono *tanto* letture e rintracciabili influenze culturali (che comunque non mancano; se non altro nella forma di interesse e di possesso di opere), quanto la condivisione della tesi che le istituzioni sociali siano il risultato inintenzionale di azioni umane intenzionali.

Si tratta di una prospettiva nell’ambito della quale le differenze concernenti la teoria del valore tendono a essere poco rilevanti, giacché tali istituzioni potrebbero essere intese come il risultato inintenzionale di quell’innato e costante tentativo dell’uomo di migliorare la propria condizione agendo in una prospettiva temporale ignota e imprevedibile con gli strumenti forniti dalla sua limitata disponibilità di una conoscenza per di più fallibile. Si tratterebbe così di una comune interpretazione della vita associativa finalizzata non al conseguimento della virtù o alla salvezza delle anime, bensì alla realizzazione e all’appagamento di passioni, bisogni, fini e valori che il più delle volte mutano ogni qualvolta se ne consegue uno; generando così situazioni nuove e inaspettate che producono nuove conoscenze le quali, a loro volta, potendo essere interpretate in modi diversi, si distribuiscono in maniera imprevedibile. A unirli, detto diversamente, è una concezione della politica, diversa (come ha messo in luce Leo Strauss) da quella classica e da quella cristiana,²⁴ che porta a ridimensionarne il ruolo rispetto al mercato inteso come lo strumento per realizzare quel “miglioramento” in misura maggiore, più velocemente e con un minore ricorso alla coercizione.

²³ È il caso di Mandeville, di Hume, di Menger (il quale, cfr. *ibid.*, cit., p. 161, pone anche la religione tra le istituzioni sociali sorte per via “irriflessa”).

²⁴ Per una “lettura straussiana” di tale percorso intellettuale si vedano J. CROUSEY, *Polity and Economy: With Further Thoughts on the Principles of Adam Smith*, South Bend, IN, St. Augustine’s Press, 2001, e P. MINOWITZ, *Pro its, Priests, and Prin es: Adam mith’s Eman ip ation o E o nomi s rom Politi s and Religion*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1993, pp. 114-64, per Minowitz «*The Wealth of Nations* is an atheistic and anti-Christian work» (cfr. p. 139).

In breve – qualora non fosse possibile dimostrare che la teoria delle conseguenze indesiderate è una sorta di secolarizzazione dell’idea di provvidenza, o che *tutti* i processi sociali sono guidati da una sorta di *Invisible Hand* – quantunque sia *possibile* sostenere che (come si avrà modo di vedere) il tentativo hayekiano di individuare una connessione culturale basata su reciproche e attestabili influenze fallisca, quella continuità esiste quand’anche non pienamente avvertita da tutti i protagonisti. E va da Mandeville fino a Hayek e a Popper; comprendendo tanto pensatori i quali ritenevano che un “comportamento etico” – ovvero conforme a regole buone per origine, per “ragione”, o per esperienza – avrebbe ridotto l’incidenza delle conseguenze inintenzionali (e senza chiederci, ancora una volta,²⁵ se si tratta di un’etica connessa o meno alla rivelazione), quanto pensatori che non lo pensavano o che ne elaboravano una fondazione razionalistica e “laica”. Di fatto è arduo considerare la loro filosofia delle scienze sociali e della politica come la secolarizzazione di una teologia politica.

Ciò detto, se un appunto può essere rivolto ad Hayek è proprio quello di non aver tenuto conto di questa differenza d’atteggiamenti nei confronti della religione e di come essa si rifletta sulla concezione dell’uomo, delle istituzioni, del mercato e della politica degli esponenti della “sua” tradizione individualistica. E questo senza dir nulla di altri esponenti del *True Individualism*, come Tocqueville e Lord Acton, personaggi diversamente sensibili all’importanza della religione, la cui collocazione in una tradizione che ha il suo punto centrale nella teoria delle conseguenze inintenzionali, appare comunque marginale.

Soltanto negli ultimi anni, e forse nella “sua” ultima e controversa opera, *The Fatal Conceit*, del 1988, Hayek presterà attenzione alla religione (in *Law, Legislation and Liberty*, con riferimento a Edward Gibbon, ma si potrebbe pensare anche a Mandeville, scrive infatti che «non ci sono dubbi che le credenze religiose e morali possano distruggere una civiltà»),²⁶ intesa però, e prevalentemente, come un rilevante fenomeno sociale. Difficile dire se anche nella sua vita, ma nella sua filosofia è arduo scorgere l’ombra di Dio. Ciò che potrebbe contribuire a spiegare come mai dedichi così poca

²⁵ E non si tratta di un tentativo, da parte di chi scrive, di evitare di prendere in considerazione ciò che potrebbe falsificare la tesi che si vuol sostenere, ma di una – spero comprensibile – limitazione di spazio a disposizione.

²⁶ Cfr. F.A. HAYEK, *Law, Legislation and Liberty*, del 1973-79, 3 voll., London-New York, Routledge, 1982, II, p. 67; trad. it. *Legge, legislazione e libertà*, Milano, il Saggiatore, 1986, p. 268.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

attenzione a un aspetto della filosofia di quanti annovera nella tradizione del *True Individualism*; ovvero di pensatori i quali o in termini negativi o in termini positivi alla religione e ai problemi a essa connessi non erano certo estranei. Come sovente avviene tra quanti sono personalmente indifferenti se non scettici rispetto alla dimensione religiosa della vita umana, Hayek non si pone il problema di come le posizioni sulla religione dei “veri individualisti” abbiano influenzato la loro filosofia delle scienze sociali.

E tuttavia, non è assolutamente il caso di dimenticare che la teoria delle conseguenze inintenzionali potrebbe configurarsi come una versione secolarizzata della provvidenza soltanto se i suoi sostenitori avessero parimenti sostenuto che l’azione umana, pur contro le sue intenzioni e in maniera imprevedibile, sia sorretta da un misterioso *telos* e porti a *un fine* (e che entrambi possono essere scoperti o che, in certi momenti, si lasciano riconoscere). Ciò che la configurerebbe come una filosofia della storia, un’ulteriore variante di quello *Historismus/Historicism*, che gli austriaci (Menger, Mises, Hayek e Popper) combattono fin dal 1883²⁷ e che, dopo la sua fusione con lo *Scientism*,²⁸ vedono sfociare nel fenomeno del totalitarismo inteso come l’esito inintenzionale (ma non nel caso di Auguste Comte, di Barthélemy P. Enfantin e di Henri de Saint-Simon),²⁹ anche se prevedibile, del fallimento di quell’osteggiato *Collectivism* del quale avevano da sempre individuato e denunciato i pericoli, e che si fondava proprio su una filosofia delle scienze sociali antagonista rispetto a quella individualistica.

Comunque sia, ad accomunare gli esponenti del *True Individualism* è la credenza che, come scrive Popper, il “futuro sia aperto” e imprevedibile e che dalla storia si possa

²⁷ Anno di pubblicazione delle mengeriane *Untersuchungen*, nel 1884 seguite da ID., *Die Irrth mer des Historismus in der deutschen Nationalökonomie*, Vienna, Alfred Hölder, 1884, che segnano la data di nascita del *Methodenstreit* con gli esponenti della scuola storica dell’economia tedesca (distinta dalla scuola storica del diritto di Burke e di Savigny) e delle quali, come si è accennato, oltre che in Hayek e in Mises, si può cogliere l’eco anche nella popperiana *The Poverty of Historicism*, cit.

²⁸ Questa fusione e questo esito non sono “invenzioni” di Menger, Mises, Hayek e Popper, ma è posta alle origini del totalitarismo anche da un pensatore così diverso da loro e così ostile nei confronti della tradizione individualistica come, in varie opere, Strauss; sul tema rinvio al mio *L’ombra della tirannide. Il male endemico della politica in Hayek e Strauss*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.

²⁹ Si vedano i saggi loro dedicati da F.A. HAYEK nella seconda parte di *The Counter-Revolution of Science: Studies on the Abuse of Reason*, Gencoe, del 1952, ora in ID., *Studies on the Abuse and Decline of Reason: Text and Documents*, ed. by B. CALDWELL, *The Collected Works of F.A. Hayek*, vol. XIII, Chicago, The University of Chicago Press, 2010; trad. it. *L’abuso della ragione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.

imparare anche se non ha un fine (e forse neanche senso). La stessa idea dell'uomo che cerca costantemente di migliorare la propria condizione, per quanto la si possa intendere come il famoso "elemento genetico", non mira alla realizzazione di un unico fine ma alla convivenza di una pluralità di fini: a un modello di associazione civile e politica "nomocratico". E la rottura con i modelli del passato è costituita proprio dal fatto che quella società non ha un "fine naturale", ispirato dalla ragione o dedotto dalla acquisita conoscenza del fine della storia, ma si forma spontaneamente come esito intenzionale del tentativo di molti individui di realizzare, scambiando, quel "confortevole benessere" individuale (che non era certo l'obiettivo della filosofia politica classica o cristiana) dal quale possono scaturire "*Publick Benefits*" come la cultura e quelle "innovazioni" che migliorano le condizioni della vita umana,³⁰ dando in questo modo origine alla scienza economica moderna.

Dunque una concezione del "bene comune" come esito inintenzionale dell'azione umana piuttosto che come sua fonte di ispirazione. Una soluzione economica del problema politico (e forse anche di quello teologico-politico) che si contrappone alla soluzione politica del problema economico della tradizione collettivistica e a quella "scientifica" del problema economico-politico, e che trova espressione in una concezione della stessa politica come fonte di incertezza quando si configura come una fonte normativa in grado di alterare coercitivamente i costi, gli incentivi e le scelte degli attori sociali.

Certamente rimane aperta la questione di quanto tale tradizione debba a quell'"*edonismo politico*" che si sviluppa in Occidente in connessione all'ateismo politico di ispirazione lucreziana, che è una delle principali e più influenti tradizioni della filosofia politica e della filosofia delle scienze sociali dell'Occidente moderno e che si mostra nell'attenzione a capire come la società è³¹ piuttosto che come *dovrebbe*

³⁰Anche perché, come scrivono R. COASE - N. WANG, in *How China Became Capitalist*, New York, Palgrave Macmillan, 2012, p. 194; trad. it. *Come la Cina è diventata un paese capitalista*, Torino, IBL Libri, 2014, p. 343: «Il mondo dell'abbondanza sarà noioso e fragile se non viene vivacizzato da un ricco universo di idee; l'universo delle idee sarà illusorio e di breve vita se non si fonda saldamente su un mondo di abbondanza».

³¹Tant'è che Mandeville, ma non è il solo, non ha la pretesa di insegnare agli uomini quel che dovrebbero essere, ma turba «le loro teste dicendo loro quello che [le cose] sono realmente». DE MANDEVILLE, *The Fable*, cit., I, p. 39; trad. it. *La favola delle api*, Roma-Bari, Laterza, 1987, p. 23, limitandosi così, come Lucrezio e gli esponenti del *True Individualism*, a formulare una teoria della nascita ed evoluzione della società e delle istituzioni e secondariamente del miglior ordine politico.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

essere. Ancora una volta non è l’occasione di indagare che relazione possano mai avere la teoria delle conseguenze inintenzionali e quella lucreziana del *clinamen*, ovvero dell’imprevedibile movimento degli atomi e delle ancor più imprevedibili conseguenze a cui esso può dar vita. Tanto più che i riferimenti all’autore del *De rerum natura* sono in questi autori troppo scarsi perché se ne possa immediatamente stabilire un’influenza certa e diretta. Difficile dire quanto sia casuale che Mandeville (come anche gli altri pensatori qui presi in considerazione) preferisca trattare della “natura della società” piuttosto che del “miglior regime politico”. Se si volesse seguire Strauss³² ci si potrebbe vedere un altro riflesso di ciò che già aveva notato Frederick B. Kaye nella sua *Introduction alla Fable*.³³ Ma è anche da dire che se tutti i pensatori qui trattati elaborano una *teoria sulla nascita della società* che ha forti affinità, alcuni elaborano anche una *teoria del miglior ordine politico*; ugualmente affine.

Ci si deve così accontentare di notare una generica presenza di Lucrezio, la quale, del resto, è stata messa in luce da una copiosa ma ancora frammentaria letteratura e parimenti osservare che anche questo è un aspetto delle possibili affinità che Hayek trascura. Un aspetto che comunque resterebbe sullo sfondo senza illuminare più di tanto quella connessione Mandeville-Scots-Menger che qui interessa, ma che potrebbe rivelarsi centrale per una storia della tradizione individualistica che è ancora da scrivere.

Ciò detto, e rilevati tutti questi limiti, il tentativo di Hayek di creare una tradizione individualistica in grado di rivitalizzare la filosofia politica liberale nel momento in cui la si dava per defunta e, tramite la fusione dell’individualismo britannico con “soggettivismo” austriaco, validamente contrapporla allo *Historicism*, al *Constructivism*, al *Collectivism*, al *Totalitarianism* e allo *Scientism*, mantiene la sua validità ed importanza. Serve essenzialmente a mostrare sia che il destino culturale filosofico dell’Occidente non è segnato nella direzione dello “stato universale e omogeneo” frutto della fusione di *Historicism* e di *Scientism*, sia che il totalitarismo non

³²Cfr. L. STRAUSS, *Notes on Lucretius*, in *Liberalism Ancient and Modern*, New York, Basic Books, 1968, p. 131; trad. it. *Liberalismo antico e moderno*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 170: la «“filosofia politica” di Lucrezio è solo una versione della nascita della società politica; non tratta il problema del miglior regime: nessun regime merita di essere chiamato buono; la filosofia non può trasformare, o contribuire a trasformare, la società politica».

³³ Di F.B. KAYE, riguardo all’influenza esercitata da Mandeville sulla filosofia delle scienze sociali, oltre alle Appendici alla *Fable*, cit., si veda l’ancor valido *The Influence of Bernard Mandeville*, in «Studies in Philology», XIX, 1, 1922. Tra i tanti non compare però quello di Burke.

era stato l'esito di tutto il pensiero politico occidentale dato che una parte dei suoi esponenti l'aveva previsto (sia pure come esito conseguente, anche se forse inintenzionale, di molte premesse filosofico-politiche e della credenza che i mali dell'umanità derivassero dalla proprietà privata e dal mercato) e denunciato, sia, in definitiva, che il futuro era e rimane aperto. Se si fossero adoperati adeguati strumenti culturali la partita era tutt'altro che chiusa e per rendersene conto non era necessario aspettare che il fato si mostrasse nel fallimento del sogno. La *Great Tradition* dell'Occidente era certamente in crisi ma poteva essere rivitalizzata. Non nella direzione di una ripresa o restaurazione della *Natural Law* (come pensavano molti conservatori del suo tempo), ma in quella del *True Individualism*.

La differenza tra i “veri individualisti” e i teorici della dottrina del carattere universale del *Natural Right* (intendendolo come comprensivo di *Classical Natural Right*, di *Natural Law* e di *Natural Rights*) risulta evidente dal fatto che se non si fosse convinti che esso sia lo strumento migliore per ridurre le conseguenze inintenzionali dell'azione umana, non servirebbe quasi a nulla. E non è un caso che si tratti di un'espressione che Mandeville non usa forse perché ritiene il *Natural Right*, come del resto la legislazione positiva, uno strumento poco idoneo (addirittura meno dell'“adulazione”!) a modificare le passioni umane e ingentilirne, come il montesquieiano “*doux commerce*”,³⁴ gli esiti. Si tratta, in questo caso, di una tesi indubbiamente innovativa – e la cui origine non è rintracciabile nella tradizione classica e tanto meno in quella cristiana – la quale induce a pensare che tra quelle e la tradizione individualistica (in questo caso intesa al completo) vi sia una rottura ben profonda che porta, sia pure in modi diversi, i suoi esponenti a sostenere che a temperare le passioni e a “produrre” un miglioramento della natura umana non siano la virtù o la saggezza, la religione, l'etica e l'amor di dio, e neanche la politica, bensì gli scambi. Hayek, forse, sentiva su di sé il peso di tale compito e rimproverargli quella “geniale forzatura” sarebbe come rimproverare a sir Eduard Coke, a sir Matthew Hale o a William Blackstone di aver “inventato” la tradizione della *Common Law*.³⁵

³⁴Su cui si veda C. LARRÈRE, *Montesquieu et le “doux commerce”: un paradigme du libéralisme*, in «Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique», CXXIII, 2014. Ovviamente non è ora possibile aggiungere qualcosa sull'influenza di Mandeville su Montesquieu già messa in luce da Kaye. E interessante sarebbe anche mettere in evidenza quella di Lucrezio.

³⁵ Un atteggiamento che non è stato certamente dismesso e che comunque non pregiudica la fecondità, se

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

Un altro aspetto della questione riguarda dunque i tempi, e in particolare quello in cui Hayek matura e sviluppa tale feconda intuizione. Nel 1933, ovvero in un periodo storico di grave crisi del liberalismo, dopo che John M. Keynes (e non era certamente il solo) aveva nel 1926 decretato che *The end of laissez-faire* avrebbe portato alla fine del liberalismo e alla sostituzione con uno “stato fisarmonica” che, guidato da una versione aggiornata di «*dextrous Management of [...] skilful Politician[s]*»,³⁶ avrebbe potuto affrontare con nuove ricette quei gravi problemi sociali, economici e politici di fronte ai quali quelle vecchie si mostravano per lo meno inutili, Hayek aveva pubblicato a Londra la ristampa anastatica delle opere di Menger. Vi aveva apposto una *Introduction* in cui poco spazio era tuttavia dedicato all'importanza della sua teoria delle istituzioni.³⁷

Nel 1937, con la pubblicazione del saggio *Economics and Knowledge*,³⁸ preceduta, nel 1935, dalla cura dell'opera collettanea *Collectivist Economic Planning*, alla quale aveva contribuito con due fondamentali saggi: *The Nature and History of the Problem* e *The Present State of the Debate*, posti a introduzione e a conclusione del volume,³⁹ Hayek si era (forse) reso conto di aver elaborato una teoria della conoscenza e dell'azione umana in grado di rivoluzionare non soltanto la scienza economica ma anche quella delle scienze sociali. Aveva a disposizione uno strumento strepitoso ma non sapeva bene cosa farci e forse non ne aveva colto tutte le potenzialità. Se non fosse così non si capirebbe come mai, nel 1938, al *Colloque Lippmann*,⁴⁰ la sua posizione sia

non la validità, dei risultati, basti pensare – *si parva licet componere magnis* – quanto fatto da E. ESPOSITO, *Pensiero vivente. Origine e attualità della filosofia italiana*, Torino, Einaudi, 2010, con l'«*Italian Thought*».

³⁶ Nota espressione mandevilliana. Cfr. DE MANDEVILLE, *Fable*, cit., I, *A Search into the Nature of Society*, p. 369: «Private Vices by the dextrous Management of a skilful Politician may be turned into Public Benefits».

³⁷ Cfr. MENERG, *The Collected Works of Carl Menger*, 4 vols., with an *Introduction* by F.A. VON HAYEK, London, The London School of Economics and Political Science, 1933-36 (Series of Reprints of Scarce Tracts in Economic and Political Science, nn. 17-20). L'Introduction hayekiana lascia tuttavia pensare ad un Menger visto alla luce di Eugen von Böhm-Bawerk e di Friedrich von Wieser e, se la si confronta con *The Place of the German's Grundsätze in the History of Economic Thought*, del 1973, ora in ID., *New Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of Ideas*, London, Routledge, 1978; trad. it. *Nuovi studi di filosofia, politica, economia e storia delle idee*, Roma, Armando, 1988, dà l'idea anche dell'evoluzione dell'interesse di Hayek nei confronti di Menger.

³⁸ In ID., *Individualism and Economic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1948. Le citazioni sono da ID., *Studies on the Abuse and Decline of Reason*, cit., in cui compare come “Prelude”.

³⁹ Cfr. ID., ed., *Collectivist Economic Planning: Critical Studies on the Possibilities of Socialism*, London, George Routledge & Sons, 1935.

⁴⁰ Cfr. L. ROUGIER ET AL., *Compte-rendu des séances du Colloque Walter Lippmann*, Paris, Librairie de Médicis, 1939. Riguardo a tale *Colloque*, su cui ha richiamato l'attenzione M. FOUCAULT in *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004; si vedano, anche

rimasta così defilata e prossima a quella degli “ordoliberali” tedeschi – e di quanti si illudevano di reagire alla crisi del 1929, alla *Collectivist Economic Planning*, al nazionalsocialismo, al *New Deal* e a Keynes, inventandosi un (opaco) “*Neo-Liberalism*” interventista per la libertà – piuttosto che a quella di Mises il quale rimase da solo a denunciare l’evanescenza del proposito dato che ogni sorta di interventismo, *quali che fossero le sue intenzioni*, avrebbe inevitabilmente finito per ridurre le libertà individuali. Anche di quelle che volevano salvare.

Con il bagaglio teorico di quei saggi Hayek avrebbe potuto facilmente sbaragliare quel progetto di “interventismo per la libertà”. Difficile dire perché non lo abbia allora fatto. Forse era incerto, era sicuramente giovane, ma forse non voleva isolarsi rispetto a quelli che erano i più importanti pensatori “liberali” del suo tempo. Certamente nei confronti dell’originalità teorica del liberalismo tedesco era più prudente di quanto non lo fosse Mises (il quale non ne nutriva stima alcuna),⁴¹ ma se pure non avesse ancora individuato la sua via, è possibile che quell’incontro gli abbia fatto capire che una rinascita del liberalismo aveva bisogno di ben altro. Di una rivisitazione teorica e storica ancora più ampia di quella che aveva delineato Mises nel 1922, quando aveva capito che il futuro del liberalismo era legato all’abbandono della teoria dell’azione umana che reggeva la teoria economica classica e alla sua sostituzione con quella “austriaca”.⁴²

per le relative indicazioni bibliografiche, S. AUDIER, *Néo-libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle*, Paris, Grasset, 2012; ID., *Le colloque Lippmann. Aux origines du “néo-libéralisme”*, Lormont, Le bord de l’eau, 2012, ma anche CUBEDDU, *La natura della politica*, Siena, Cantagalli, 2016, pp. 32-35 nn.; B. CALDWELL, nella *Introduction* a HAYEK, *Studies on the Abuse and Decline of Reason*, cit., p. 4, scrive che «it is plausible that Hayek viewed his book as his own contribution to the cause of defending liberalism»; di quale libro si tratti lo spiega CALDWELL nella citata *Introduction*.

⁴¹Si veda L. von MISES, *Im Namen des Staates oder Die Gefahren des Kollektivismus*, Stuttgart, Verlag Bonn Aktuell, 1978 (la stesura dell’opera è però della fine degli anni trenta), pp. 12-17 e 21-47. Per non appesantire ulteriormente il testo mi si perdoni se trascuro i riferimenti bibliografici.

⁴²Un obiettivo che L. VON MISES ha ben chiaro sin da *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*, Jena, Gustav Fischer, 1933, che perseguirà tenacemente per il resto della propria vita, e di cui si può avere una visione sintetica in *The Historical Setting of the Austrian School of Economics*, del 1969, Auburn, AL, The Ludwig von Mises Institute, 2003, opera in cui non si fa cenno alle “connessioni” hayekiane con la tradizione individualistica *britannica*, e nella quale si tende semmai a rimarcare il carattere di estrema originalità del pensiero di Menger. L’esempio più calzante degli errori ai quali poteva portare la teoria del valore classica viene pertanto individuato da MISES nella critica della teoria weberiana dell’azione umana che sviluppa in *Soziologie und Geschichte*, del 1929, ora in ID., *ie Grundprobleme der Nationalökonomie. n tersuhungen ber er ahren, Aufgaben und Inhalt der Wirtschafts – und Gesellschaftslehre*, Jena, Gustav Fischer, 1933, pp. 74-94, quando sostiene che il suo errore di fondo risulta connesso al non aver considerato – come invece fa la teoria dei valori soggettivi – che ogni giudizio personale concorre alla formazione dei rapporti di scambio (un’eco della critica di Menger a Smith di cui si vedrà in seguito?), e che pertanto la distinzione tra azione “razionale” e azione “irrazionale” è priva di senso. Ciò significa che Weber, come altri esponenti della “Scuola storico-

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

Hayek possedeva ormai lo strumento teorico, ma doveva ricreare una tradizione e un’identità senza rompere apertamente (come Mises) con gli altri esponenti del liberalismo europeo. I lavori di Hayek successivi, a iniziare da *Scientism and the Study of Society*, del 1942-44, sono tutti coerentemente rivolti alla realizzazione di un progetto in cui gli elementi teorici e quelli politici si fondessero “geneticamente” con una storia intellettuale. Un progetto audace e ambizioso che nel 1945 viene enunciato nel saggio *Individualism: True and False*,⁴³ e nel 1947 nella fondazione della Mont Pélèrin Society. *Il liberalismo apa e di ermare la deriva dei tempi e di indirizzarla in un’altra direzione non sarebbe stato quello degli “ordoliberali” ma quello risultante da una fusione tra Scots and Austrians.*⁴⁴

Il resto è la storia dello sviluppo sistematico e coerente di un progetto che inizia con la comprensione delle potenzialità racchiuse nelle *Untersuchungen* mengeriane.

Non resta, quindi, che vedere che cosa in realtà, e senza tener conto del fatto che potesse sbagliare, Menger pensasse di Smith, di Burke e di Savigny, ovvero di coloro che Hayek identifica come i collegamenti tra Mandeville e Menger. Anche perché si tratta di una “relazione” che i critici di Hayek sottovalutano. Quel che interessa, in definitiva, non è se l’interpretazione e la ricostruzione hayekiana dell’*Individualism*, “vero” o “falso” che sia, regga e se sarebbe potuta essere diversa se avesse preso in considerazione anche altri di quelli che vengono comunemente annoverati tra i suoi principali esponenti, giacché si tratterebbe dell’ennesima ricostruzione interpretativa più o meno discutibile, originale e feconda, quanto, e piuttosto, il progetto stesso di Hayek di collegare Mandeville a Menger, e in definitiva a se stesso e a Popper, proprio tramite quelli esponenti del *British Enlightenment*.

Detto diversamente, e considerate le reazioni negative che gli *Scots* hayekiani (e si potrebbe risalire al non menzionato Francis Hutcheson, il “maestro” di Smith e tra i

realistica”, quando parla di economia ha in mente l’economia classica e i suoi dilemmi sul valore. In questo modo egli non si rende conto che i problemi che gli appaiono irrisolvibili – e quelli della spiegazione dell’azione umana che non riesce a risolvere – sono in realtà tali solo nella prospettiva della teoria classica del valore, mentre non lo sono nella prospettiva dell’“economia soggettivistica”. Per altri dettagli sulla critica di Mises a Weber rinvio al mio *Tra Scuola austriaca e Popper. Sulla filosofia delle scienze sociali*, Napoli, ESI, 1996, cap. IV.

⁴³Ora in HAYEK, *Studies on the Abuse and Decline of Reason*, cit. La “situazione problematica” di Hayek in quegli anni viene efficacemente descritta da CALDWELL, *The Collected Works of F.A. Hayek*, cit.

⁴⁴La tesi che l’*Ordoliberalismus* sia la più importante manifestazione del liberalismo novecentesco è il principale (e incomprensibile) errore di FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, cit.

primi critici di Mandeville), ebbero nei confronti di Mandeville, della sua opera e delle sue teorie, ciò che interessa è perché, se quel *True Individualism* esiste, Menger – per lo stesso Hayek lo snodo centrale della vicenda che in tante delle opere di quanti si sono occupati della tesi hayekiana sovente neanche compare (come non compare Savigny che Hayek considera il *trait d'union* tra Burke e Menger) – attribuisse (per usare una terminologia tratta dalla “*Austrian theory of subjective values*”) a “quel bene” un valore molto diverso da quello attribuito da Hayek. Tanto da far pensare per lo meno a due ipotesi: la prima è che a Menger non interessassero e che quella connessione proprio non l’aveva neanche immaginata; la seconda è se Hayek avesse scritto le stesse cose se le *Untersuchungen* fossero state allora tradotte in inglese. In quel momento infatti esisteva soltanto una traduzione italiana⁴⁵ e, per quanto Hayek ne avesse curato la famosa ristampa anastatica, l’importanza delle tesi contenute nelle *Untersuchungen* – geniali e originali ma esposte in un austro-tedesco pesante ed espresse in una terminologia difficilmente comprensibile anche quando tradotta (e non sempre bene) – era stata colta soltanto da Popper e da Hayek, mentre lo stesso Mises se ne dichiarava insoddisfatto⁴⁶ e, a loro tempo, Eugen von Böhm-Bawerk e Friedrich von Wieser avevano ritenuto che Menger avesse perso tempo a occuparsi di questioni metodologiche.⁴⁷

A lungo di Menger, ed in particolare del Menger delle *Untersuchungen*, non si occupò quasi nessuno.⁴⁸ La fortuna dei *Grundsätze*, anche per la difficoltà a reperire il libro nell’edizione originale, fu solo parzialmente diversa. Tant’è che nonostante il riferimento fosse in nota, la celebre definizione dell’economia come «the science which studies human behaviour as a relationship between ends and scarce means which have alternative uses», viene comunemente attribuita a Lionell Robbins, talora senza che ci sia accorga che in realtà si tratta di una sia pur elegante sintesi di quanto scritto da

⁴⁵ Cfr. C. MENERG, *Il metodo nella scienza economica*, nel vol. IV, *Economia pura*, della Nuova collana di economisti stranieri e italiani, Torino, UTET, 1937.

⁴⁶ Cfr. VON MISES, *Die Grundprobleme der Nationalökonomie*, cit., p. vi; ID., *The Historical Setting of the Austrian School of Economics*, cit, p. 12, e ID., *Notes and Recollections*, South Holland, ILL, Libertarian Press, 1978, p. 121.

⁴⁷ Su tali questioni rinvio alle *Introduzioni*, vere e proprie monografie, di D. ANTISERI a AA. VV., *Epistemologia dell’economia nel “marginalismo” austriaco*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.

⁴⁸ Per le eccezioni rinvio al mio *The Philosophy of the Austrian School*, London-New York, Routledge, 1993.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano
Menger.⁴⁹

E tuttavia, dato che persino la gran parte degli studiosi di cose *austrian* continua a sottovalutarne l'importanza, almeno per capire le ragioni della sua critica a Smith e del suo distacco da Burke e da Savigny, bisogna partire da entrambe le opere.

2. L'interpretazione mengeriana di *mit h*

Si dovrà quindi prendere le mosse dalla constatazione generale che degli esponenti della tradizione individualistica britannica rammentati da Hayek, Menger, come risulta dal *Katalog der Carl Menger-Bibliothek*, possedeva un numero considerevole di opere, in originale e in traduzione, di Mandeville, di Burke, di Ferguson, di Hume, di Locke, di Smith, e di Tucker.⁵⁰ Questo non significa che le avesse lette (ciò che si può dire soltanto per quelle di Smith e di Burke) e che ne avesse recepito l'influenza, ma soltanto che tale possesso testimonia un interesse non soltanto da “bibliofilo” (e Menger lo era). Si potrebbe altresì notare, sempre in generale, che nel celebre passo in cui tratta del modo in cui nascono le principali istituzioni sociali – ovvero il linguaggio, il diritto, lo stato, la religione, il mercato, il denaro, i prezzi, i salari, i tassi di interesse, etc. – Menger scrive che esse, sebbene «servano il bene comune e abbiano un'importanza fondamentale per il suo sviluppo», sono sorte «senza una volontà comune orientata alla loro fondazione»,⁵¹ non è facile cogliere eco dell'altrettanto celebre e rammentata frase di Ferguson⁵² che Hayek ripetutamente adopera.

Menger non disconobbe mai la grandezza di Smith ma, soprattutto per quanto

⁴⁹Cfr. L. ROBBINS, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, London, MacMillan, 1932, p. 15. Il riferimento è qui ai mengeriani *Grundsätze*, cit., pp. 51-70 dove, a p. 56; trad. it. cit., p. 101, l'economia viene così definita: «L'economia umana e la proprietà hanno una comune origine economica, perché entrambe trovano la loro ragione ultima nel fatto che si danno beni la cui quantità disponibile è inferiore al fabbisogno, e pertanto la proprietà, al pari dell'economia, non è un'invenzione arbitraria ma piuttosto l'unica soluzione pratica di quel problema che ci si presenta per tutti i beni economici la natura delle cose, ossia la sproporzione fra fabbisogno e quantità di beni disponibili». Nel *Essay* ROBBINS cita più volte i *Grundsätze*, e una volta, a p. 105 n., *Die Inth mer [sic]*, ma non le *Untersuchungen*. Non è ora il caso di ricordare quel che gli *Austrians*, e in particolare Hayek, debbano a Robbins; per farsene un'idea si veda N. WAPSHOTT, *Keynes Hayek: The Clash that Defined Modern Economics*, New York-London, W.W. Norton & Company, 2012.

⁵⁰Cfr. *Katalog der Carl Menger-Bibliothek in der Handels-Universität Tokio*, 2 vols., Tokio, Bibliothek der Handels-Universität Tokio, 1926-55; riguardo a Mandeville cfr. p. 484; a Burke cfr. pp. 424-25; a Ferguson cfr. pp. 449 e 802; a Hume cfr. p. 464; a Locke cfr. p. 477; a Smith cfr. pp. 520-21, e per quanto infine a Tucker cfr. pp. 532-33.

⁵¹Cfr. MENER, *Untersuchungen*, cit., p. 161 e ss.; trad. it. cit., p. 150 e ss.

⁵²Nelle *Untersuchungen*, cit., Ferguson viene rammentato una volta, a p. 196, insieme a Smith, in una citazione di E. Baumstark.

riguarda le *Untersuchungen*, ci si può chiedere quanto – anche tenendo conto del fatto che non era ancora apparsa l’edizione della *Wealth of Nations*, né quella delle *Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms*, del 1763, curate da Edwin Cannan⁵³ – ne avesse compreso la filosofia delle scienze sociali. Per quanto sia assai problematico pensare a una lettura mediata anche da altri autori, anche se Menger talora cita a tal riguardo il «geniale» Jean C.L. Simonde de Sismondi,⁵⁴ in astratto non lo si può escludere. Anche se tutti i riferimenti fanno pensare ad una lettura non mediata.

Comunque sia, *se*, come scrive Hayek, «non si tratta di stabilire in che misura l’immagine che l’uomo ha del mondo esterno sia conforme alla realtà, ma in che modo l’individuo, con la sua azione determinata dalle opinioni e dalle concezioni che professa, pervenga a costruire un altro mondo di cui egli stesso diventa parte»,⁵⁵ l’idea che Menger si era fatta di Smith non soltanto era negativa ma – quel che è in questo caso importante – ritenuta pure antitetica alla propria teoria del prezzo e della nascita delle istituzioni.

Si tratta, definitiva, di una di quelle differenze tra gli esponenti della tradizione individualistica liberale che per quanto importanti e divisive sono stata poco studiate e – data la loro estrema importanza – potenzialmente limitativa della tesi hayekiana. Come del resto avviene nel caso della critica che all’“evoluzionismo culturale spontaneo” hayekiano rivolgerà Murray N. Rothbard⁵⁶ – sostenitore di una sia pur confusa fondazione del *Libertarianism* nella congiunzione di *Natural Law* e *Natural Rights* – mettendo in luce come il fallimento del *Classical Liberalism* sia da imputare proprio al suo allontanamento dalla *Great Tradition* della *Natural Law*.

⁵³Cfr. A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, edited with an Introduction, Notes, Marginal Summary and an Enlarged Index by E. CANNAN, London, Methuen, 1904, 2 vols., e ID., *Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms*, delivered in the University of Glasgow, Reported by a Student in 1763 and edited with an Introduction and Notes by E. CANNAN, Oxford, Clarendon Press, 1869. Le citazioni smithiane di Menger, come quelle di altri autori, sono comunque quasi sempre tratte dalle edizioni inglesi possedute.

⁵⁴Cfr. C. MENDER, *Untersuchungen*, cit., pp. 196-97; trad. it. cit., pp. 182-183.

⁵⁵HAYEK, *The Counter-Revolution*, cit., p. 87; trad. it. cit., p. 47.

⁵⁶Per quanto sia di estremo interesse, della ricostruzione fatta da M.N. ROTHBARD della tradizione individualistica in *An Austrian Perspective on the History of Economic Thought*, I, *Economic Thought before Adam Smith*, del 1995, Auburn, AL, Ludwig von Mises Institute, 2006, limitiamoci qui a ricordare che è assai poco hayekiana, tanto che, a p. 527, a proposito della sua interpretazione di Mandeville, così scrive: «Hayek’s failure to comprehend the vital distinction between the “natural” (the processes and results of voluntary actions), and the “artificial” (government interventions in such processes), as well as on von Hayek’s enchantment with all actions whatsoever that have supposedly yielded “unintended” results».

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

Ciò detto, è il caso di soffermarsi sull’interpretazione mengeriana di Smith la quale può essere distinta in due parti contigue. La prima è quelle dei *Grundsätze* e la seconda quella delle *Untersuchungen*. Bisognerà procedere per ordine – o “geneticamente” – cercando di mettere in luce le motivazioni di ciò che porterà Menger alla apparentemente inusitata affermazione che le dottrine di Smith, sia pure contro le sue intenzioni, “portano inevitabilmente al socialismo”.

a) Rinviando alla *Introduzione* di Karl Milford alla traduzione italiana dei *Grundsätze* per quanto concerne la cultura economica in cui matura l’opera di Menger,⁵⁷ nei *Grundsätze* la critica mengeriana a Smith si concentra sul fondamentale problema della natura dello scambio e delle sue conseguenze. Una critica che, come si avrà modo di notare, rimarrà immutata negli anni, e che è fondamentale per *omprenderne la rit i a al “pragmatismo” di mit h*.

Nel capitolo sulla “Teoria dello scambio”, Menger esordisce affermando che «Smith ha lasciato senza risposta la domanda “se l’inclinazione degli uomini a scambiare, a commerciare e a cedere una cosa in cambio di un’altra sia uno dei princìpi originari della natura umana, o se essa sia la necessaria conseguenza della loro ragione e della loro capacità di parlare”, oppure se vi siano altre ragioni che inducono gli uomini a scambiare i loro beni. È certo soltanto, osserva l’eminente pensatore, che il desiderio di scambiare è comune a tutti gli uomini e non si trova in nessuna specie animale».⁵⁸

Tuttavia, osserva Menger, se fosse un’inclinazione naturale, si dovrebbe assistere al singolare caso in cui, se si disponesse di una certa quantità di beni della stessa specie e non si frappenessero ostacoli, ci si potrebbe «abbandonare senza limiti al piacere dello scambio» e scambiare nuovamente e ripetutamente gli stessi beni. Il fatto è però che «se lo scambio dei beni è di per se stesso connesso ad un piacere, non credo che vi sia nulla di più certo del fatto che invece, in questo caso, essi si asterrebbero da qualsiasi scambio, e che se nonostante essi lo facessero incorrerebbero nel pericolo di essere presi proprio per pazzi». Questa circostanza lo porta sia a pensare che «l’inclinazione degli uomini allo scambio deve avere un’origine diversa dal piacere dello scambio in sé, perché se lo scambio fosse in sé un piacere, ossia uno scopo in sé, e non piuttosto

⁵⁷ Cfr. K. MILFORD, *Introduzione* a C. MENGER, *Principi di economia politica*, cit. Ma le ragioni della critica a Smith sono sviluppate nella sua *Introduzione* all’ed. it. cit. delle *Untersuchungen*.

⁵⁸ Cfr. C. MENGER, *Grundsätze*, cit., p. 153; trad. it. cit., p. 183. Il riferimento di Menger è a A. SMITH, “*Wealth o. N.*, B. I, Ch. 2, Basil 1801, p. 20”; all’edizione posseduta da Menger.

un'attività spesso faticosa e connessa a pericoli e a sacrifici economici, non si capirebbe perché di fatto gli uomini non scambiano anche nei casi illustrati e in mille modi simili, né perché non continuino anzi lo scambio all'infinito, mentre possiamo osservare ovunque nella vita che gli uomini economici [⁵⁹] considerano a fondo e previamente ogni scambio, e che esiste alla fine, per ogni dato momento del tempo, un limite oltre il quale due individui non scambiano più», sia, giacché «lo scambio non è per gli uomini un fine in sé e ancor meno un piacere in sé e per sé» ad individuare il proprio compito nell'«illustrare la sua essenza e la sua origine».⁶⁰

La tesi Menger è che i diversi bisogni dei soggetti economici possono essere soddisfatti soltanto quando si scambiano beni *differenti* e che «il principio che conduce gli uomini allo scambio non è altro che quello che li guida nella loro intera attività economica, ossia l'aspirazione a soddisfare i loro bisogni nella maniera più completa possibile; [ovvero che] il piacere che gli uomini provano nello scambio economico di beni è la gioia che essi in generale provano quando [...] si giunge a provvedere alla soddisfazione dei loro bisogni meglio di quanto sarebbe avvenuto se quell'evento non fosse accaduto».⁶¹

Menger si propone quindi di individuare sia quel «limite fino al quale due persone possono scambiare i propri beni con un reciproco utile economico; un limite che però non possono superare senza trovarsi in una situazione economica svantaggiosa». E infatti, «nella vita pratica vediamo che gli uomini non scambiano all'infinito e senza limiti, ma che determinate persone, per ogni dato momento e in rapporto a determinate specie di beni e a una certa situazione economica data, raggiungono un limite oltre il quale essi sospendono qualsiasi ulteriore scambio», sia perché «il valore dei beni

⁵⁹“ *ie irths h a tenden en s hen*”, non “*homo æonomi us*”, anche perché, come noto, l'espressione non era stata ancora “inventata”. A tal proposito è il caso di ricordare che HAYEK, in *Economics and Knowledge*, cit., p. 46; trad. it. p. 241, scrive che quella dell'*homo æonomi us* è una «vergogna di famiglia che abbiamo esorcizzato con la preghiera e il digiuno». Si noti l'ironia e la collocazione della frase in un saggio la cui rilevanza consiste anche nella *dimostrazione* che, in seguito alla teoria generale dell'azione umana connessa alla “teoria dei valori soggettivi”, nonché alla definizione hayekiana di “*data*”, quell'*homo* (inventato da V. Pareto) è soltanto un'inutile, fuorviante e dannosa metafora figlia dell'utilitarismo e di una concezione “schizofrenica” dell'uomo. Ovviamente il successo dell'espressione è stato immenso e su di esso e sull'immane letteratura al riguardo, si veda, anche se non viene colta la sostanza della posizione “austriaca”, S. CARUSO, *Homo oeconomicus. Paradigmi, critiche, revisioni*, Firenze, Firenze University Press, 2012.

⁶⁰ Cfr. C. Menger, *Grundsätze*, cit., pp. 153-155; trad. it. cit., pp. 183-185.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 158-159; trad. it. cit., pp. 188-189.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

concreti sia sottoposto ad un continuo mutamento» in relazione alla circostanza che «tramite il processo produttivo divengono disponibili per i singoli individui economici sempre nuove quantità di beni [che] rinnovano continuamente le basi per gli scambi economici». E tuttavia «a una più attenta considerazione, anche in questa catena di transazioni possiamo trovare per momenti, persone e specie di beni dati, punti di indifferenza nei quali non avviene uno scambio di beni perché si è già raggiunto il suo limite economico». ⁶² Il *prezzo*.

In maniera decisamente tautologica, si potrebbe così osservare che anche le istituzioni, come avviene per i prezzi, si formano quando si formano, e talora in maniera assai complessa, sono legate a circostanze imprevedibili di vario tipo, anche casuali (come può esserlo l'incontro di due persone che vorrebbero scambiare proprio quei due beni diversi ai quali entrambi possono rinunciare e ai quali, in maniera inversa, entrambi, in quel momento, attribuiscono la capacità di soddisfare un bisogno diverso), o che in altri casi è proprio l'incontro a suggerire la possibilità di scambiare. Ma di quei prezzi, come di quelle istituzioni che non si sono formati non possiamo, ovviamente, dire nulla.

Per Menger quell'errore smithiano ne ha prodotto un altro giacché ha indotto a scambiare l'aspetto che più colpisce dell'attività economica: «I prezzi, o in altre parole le quantità di beni che compaiono nello scambio, [... per] l'essenziale del fenomeno economico dello scambio, il quale è invece costituito dal fatto che entrambi i soggetti possono provvedere meglio a soddisfare i propri bisogni tramite lo scambio. Gli uomini economici aspirano a migliorare per quanto possibile la loro situazione economica. A questo scopo mettono in moto la loro attività economica, e a questo scopo scambiano i beni quando ciò serva a raggiungerlo. In questo processo, i prezzi sono soltanto fenomeni accidentali, sintomi dell'equilibrio economico tra le economie umane».

La conseguenza di tale errore è stata che essendo i prezzi «l'unico fenomeno sensibilmente percepibile dell'intero processo, poiché la loro altezza si lascia misurare esattamente [...] è stato facile, sbagliando, considerare la loro grandezza l'essenziale nello scambio, e in conseguenza di questo errore, considerare come *equivalenti* le quantità di beni che compaiono nello scambio. Ma in questo modo la nostra scienza ha

⁶² *Ibid.*, pp. 168-169; trad. it. cit., pp. 198-199.

subito un danno incalcolabile, perché i ricercatori si dedicarono [...] a risolvere il problema di stabilire le cause della presunta *uguaglianza* fra due quantità di beni [...] nell'uguaglianza delle quantità di lavoro impiegate per questi beni [...] nell'uguaglianza dei costi di produzione, e sorse persino una disputa se i beni venissero ceduti gli uni contro gli altri perché sono equivalenti oppure se siano equivalenti perché vengono ceduti gli uni contro gli altri, mentre una tale uguaglianza di valore fra due quantità di beni (ossia un'uguaglianza in senso oggettivo) non esiste affatto».⁶³

E infatti, sempre secondo Menger, «l'errore di fondo di queste teorie diventa immediatamente comprensibile se ci liberiamo dell'unilateralità» di tale teoria del prezzo dato che «potrebbero essere definite equivalenti (nel senso oggettivo del termine) soltanto quantità di beni che potessero, in un dato momento, essere scambiate a piacimento, così che l'offerta dell'una servisse ad acquistare l'altra e viceversa. Ma tali equivalenti non esistono mai nella vita economica pratica degli uomini. Infatti se si dessero equivalenti in questo senso, non si capirebbe perché non tutti gli scambi, per quanto la congiuntura sia invariata, possono essere ripetuti al contrario». In questa prospettiva il prezzo viene ad identificarsi con quel “*limite*” al di là del quale uno dei contraenti non intende spingersi. Pertanto, «una corretta teoria dei prezzi non può avere il compito di spiegare la presunta, ma in realtà inesistente, “uguaglianza di valore” fra due quantità di beni, compito questo che disconosce completamente il carattere soggettivo del valore e la natura dello scambio. Essa deve piuttosto proporsi di mostrare come gli uomini economici nella loro aspirazione a soddisfare nel modo più completo possibile i propri bisogni, vengano spinti a cedere beni, o certe loro quantità, gli uni contro gli altri».

Si tratta del fenomeno della inintenzionale «formazione del prezzo» che Menger indaga a partire dalla «forma fenomenica più semplice [...] per passare gradualmente alle sue forme più complesse»: ⁶⁴ le *istituzioni sociali*.

Muovendo da tali premesse e da tali errori smithiani non è difficile capire perché nelle pagine iniziali delle *Untersuchungen*, quasi a concludere il discorso sviluppato nei

⁶³ *Ibid.*, pp. 172-174; trad. it. cit., pp. 203-204. Nella nota, in pratica, Menger attribuisce quest'errore a tutta l'economia a partire da Aristotele e compreso, ovviamente, Smith (“*W. o. N.*, I, Ch. V”).

⁶⁴ Menger, *Grundsätze*, cit., pp. 174-175; trad. it. cit., pp. 204-206. Un procedimento metodologico “esatto” che, come si vedrà, si ritrova anche nelle *Untersuchungen*, cit. e che costituisce il fondamento delle “scienze sociali teoriche”.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

Grundsätze, Menger – con palese consapevolezza di ciò che si accingeva a fare e del suo carattere fortemente innovativo – scriva sia «che la teoria economica, nella formulazione di Smith e dei suoi allievi, è priva di fondamenti sicuri e che anche per i suoi problemi più elementare non si è trovata una soluzione soddisfacente», sia che la scienza economica, non certo a motivo delle critiche della Scuola storica dell’economia, «avesse bisogno di una profonda trasformazione», «di riformare la dottrina di Smith» giacché la «“Scuola classica degli economisti inglesi” non ha potuto risolvere il problema di una scienza delle leggi economiche in maniera soddisfacente» impedendo così «di progredire su quella via lungo la quale lo scienziato ha cercato da secoli, ben prima dell’arrivo di Smith, la soluzione del grande problema della fondazione delle scienze sociali teoriche». ⁶⁵

Ma per uscire da tale situazione Smith avrebbe commesso un ulteriore errore. Vediamolo e vediamone le conseguenze.

b) Nelle *Untersuchungen* le critiche di Menger a Smith che maggiormente richiamano l’attenzione sono: 1) che il «liberalismo unilateralmente razionalistico di Smith e dei suoi seguaci, poiché fondato sull’aspirazione non di rado avventata alla rimozione dell’esistente, non sempre sufficientemente compreso, e [sul]l’altrettanto avventato impulso alla creazione di qualcosa di nuovo nel campo delle istituzioni politiche, abbastanza spesso senza una sufficiente conoscenza ed esperienza», e, in definitiva, su «un pragmatismo in parte superficiale», *conduce*, «contro l’intenzione dei suoi sostenitori [...] inevitabilmente al socialismo»; ⁶⁶ e, 2) che «Smith e la sua scuola aspirano di preferenza alla comprensione pragmatica dell’economia proprio dove essa non è adeguata alla situazione obiettiva, e così rimane loro preclusa la comprensione teorica del vasto ambito delle formazioni sociali sorte in modo irriflesso». ⁶⁷

Critiche indubbiamente pesanti ed esplicite con le quali Hayek evita di confrontarsi

⁶⁵ *Ibid.*, pp. xiii-xiv; trad. it. cit., pp. 8-10.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 207-208; trad. it. cit., pp. 188-189.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 200-201; trad. it. cit., p. 185. Frase che doveva essere rimasta nella mente di Hayek giacché se ne sente più di un’eco nella critica che in *Law, Legislation and Liberty*, cit., II, p. 170 n.; trad. it. p. 244 n., rivolge a Weber: «Per Weber, “ordine” è sempre qualcosa che è “valido” o “vincolante”, che deve essere sanzionato legalmente o essere contenuto in una massima di legge. In altre parole, l’ordine esiste soltanto come organizzazione e l’esistenza di un ordine spontaneo non si presenta mai come problema. Come molti positivisti o socialisti, in quest’ambito egli pensa in modo antropomorfo, e conosce l’ordine soltanto come *taxis* ma non come *cosmos*, e quindi si preclude l’accesso ai veri problemi teorici di una scienza della società».

perché o dovrebbe dar torto a Menger su una questione fondamentale, per un austriaco, come la teoria dello scambio e del prezzo, o perché, se ne accettasse l'interpretazione di Smith, la sua ricostruzione del *True Individualism* subirebbe un fiero colpo. Verrebbe a mancare di un tassello fondamentale.

Certamente, scrive Menger, Smith, il quale «ha scritto perfino una teoria del senso comune!», diversamente dalla Scuola storica dell'economia, «non ha confuso la storia economica con la teoria, né ha seguito unilateralmente» l'indirizzo «empirico-realistico» e non è «caduto neanche vittima dell'errore di ritenere il “dogma” dell'egoismo umano l'unico impulso attivo nell'azione umana»,⁶⁸ ma, anzi, ha respinto l'analogia «fra gli organismi naturali e i fenomeni sociali»,⁶⁹ senza rinnegare «il valore dello studio della storia, e l'influsso delle condizioni spazio-temporali sulle istituzioni economiche».⁷⁰

E tuttavia, alla luce di quanto messo in evidenza nei *Grundsätze*, ovvero di aver disconosciuto “il carattere soggettivo del valore e la natura dello scambio” e di aver pertanto cercato di risolvere tale problema cercando “di stabilire le cause della presunta uguaglianza fra due quantità di beni o nell'uguaglianza delle quantità di lavoro impiegate per questi beni, o nell'uguaglianza dei costi di produzione”, «ciò che può essere effettivamente rimproverato a Smith, e a quei suoi allievi che hanno perfezionato con pieno successo l'economia politica, non è il disconoscimento dell'ovvio valore dello studio della storia per il politico e dell'altrettanto ovvio principio che a differenti condizioni economiche spazio-temporali corrispondono anche istituzioni economiche e provvedimenti governativi diversi. Piuttosto, si può rimproverare loro l'insufficiente comprensione per le istituzioni sociali irriflesse e per la loro importanza per l'economia, nonché l'opinione [...] secondo cui le istituzioni economiche sarebbero sempre il risultato previsto della volontà comune della società in quanto tale, ossia di un'espressa convenzione fra i membri della società e della legislazione positiva. In questa visione unilateralmente pragmatica dell'essenza delle istituzioni sociali si ha il punto d'incontro fra le idee di Smith, e dei suoi prossimi allievi, e le idee degli scrittori dell'illuminismo

⁶⁸Cfr. MENERG, *Untersuchungen*, cit., pp. 80-81; trad. it. cit., pp. 74-75. In questo conteso, Menger pone Smith insieme a Helvetius e a Mandeville, tra quanti erano consapevoli del fatto che «l'interesse individuale non è l'unico elemento a influenzare i fenomeni della vita umana».

⁶⁹*Ibid.*, pp. 151-152; trad. it. cit., p. 142.

⁷⁰*Ibid.*, p. 195; trad. it. cit., p. 181.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

francese, in particolare dei fisiocratici francesi». La conseguenza la si è vista: «Anche Smith e la sua scuola aspirano di preferenza alla comprensione *pragmatica* dell'economia proprio dove essa non è adeguata alla situazione obiettiva, e così rimane loro preclusa la comprensione teorica del vasto ambito delle formazioni sociali sorte per via irriflessa». ⁷¹ Detto diversamente, non pensando che i prezzi siano la “risultante irriflessa” di atti di scambio ispirati al soddisfacimento di bisogni diversi, ma che dipendano dalla quantità di lavoro impiegata per produrli e dai costi di produzione, Smith e la sua scuola, sono indotti a pensare che anche le istituzioni sociali *siano* il «risultato previsto della volontà comune della società in quanto tale, ossia di un'espressa convenzione fra i membri della società e della legislazione positiva». E anche che *possano essere modificati da questa* nella prospettiva di un'uguaglianza tra prezzi, quantità di lavoro e costi di produzione. Il suo individualismo è quindi limitato e «Burke fu il primo a sottolineare consapevolmente, indottovi dallo spirito della giurisprudenza inglese, il valore delle formazioni organiche della vita sociale e l'origine in parte irriflessa di esse. Egli mostrò nella maniera più convincente che numerose istituzioni della sua patria, veramente utili alla comunità e motivo d'orgoglio per ogni inglese, non sono il prodotto della legislazione positiva o della volontà comune della società consapevolmente rivolta alla loro fondazione, ma il risultato irriflesso dello sviluppo storico», aprendo «così la prima breccia nell'unilaterale razionalismo e pragmatismo dell'illuminismo anglo-francese». Per di più «le idee di Burke fornirono in Germania il motivo per lottare contro il pragmatismo nella giurisprudenza» da cui nacque la Scuola storica del diritto di Gustav Hugo, Savigny e Berthold G. Niebuhr. ⁷²

⁷¹ *Ibid.*, pp. 200-201; trad. it. cit., pp. 185-186.

⁷² *Ibid.*, pp. 201-204; trad. it. cit., pp. 186-187 e nn. 89, 90. Sembra quasi che Menger metta in dubbio che Smith si muova nel solco della “giurisprudenza inglese”. Alla luce del fatto che Smith ritenesse che Burke l'avesse compreso meglio di qualunque altro – la circostanza è riportata da R. BISSET, in *The Life of Edmund Burke*, London, George Cawthorn, 1800, p. 429: «Mr. Smith, he said, told him, after they had conversation on subjects of political economy, that he was the only man, who, without communication, thought on these topics exactly as he did. It is not surprising that two siff men should think in the some way, especially as both read Aristotle's Politics», e la frase viene ripresa, con qualche modifica testuale, da J. RAE, in *Life of Adam Smith*, London, Macmillan, 1895, II, pp. 387-388 – *non si può evitare di notare che Menger apprezzasse Burke e non Smith e che anzi li considerasse contrapposti*. L'importanza della circostanza riportata da Bisset è invece colta da VON HAYEK il quale, in *Individualism: True and False*, cit., p. 4; trad. it. cit., p. 42, la cita a sostegno della sua tesi della stretta correlazione tra il pensiero di Smith e quello di Burke. L'interpretazione hayekiana di tale connessione è vista con riserva anche da D. WINCH il quale, in *Adam Smith's Politics. An Essay in Historiographic Revision*, Cambridge, CUP, 1978, pp. 24-25, scrive che Hayek «have emphasised the anti-rationalist implications of Smith's version of individualism, wherein social outcomes are explained as the result of human action but cannot be

Dunque – e si noti il riferimento all’*“unilaterale razionalismo e pragmatismo dell’Illuminismo anglo-francese”* –, giacché nella nota relativa a tale passo, Menger osserva che già Montesquieu aveva «notato che le istituzioni sociali e politiche non sono nella loro forma concreta il risultato diretto di proposizioni volontarie (la legislazione positiva), ma piuttosto la conseguenza delle condizioni naturali e culturali e del corso dello sviluppo storico dei popoli»,⁷³ si hanno buoni motivi per pensare che per quanto concerne la nascita delle «formazioni organiche della vita sociale e la loro origine in parte irriflessa» Menger si sentisse più vicino a Montesquieu (a sua volta influenzato da Mandeville) e a Burke, che a Ferguson e a Smith. In altre parole, che Hayek ha ragione quando scrive che la teoria delle conseguenze inintenzionali passa da Mandeville a Menger tramite Burke e Savigny, ma ha torto quando sostiene che Smith e l’*“Illuminismo anglo-francese”* c’entrino qualcosa. Semmai, a “entrarci qualcosa” è Montesquieu (che Menger non sembra collocare in quella tradizione) il quale è influenzato da Mandeville in misura maggiore di quanto lo sia Burke. Tanto più che Menger considera la posizione di Burke ben diversa da quella di Smith.

Per di più, Menger scrive che per quanto «Smith e i suoi allievi non avessero affatto rinnegato l’importanza dello studio della storia per l’economia politica, e neppure la relatività delle istituzioni sociali», ciò che «può essere loro rimproverato a buon diritto è il loro pragmatismo che mostrava comprensione soltanto per le creazioni *positive* dei pubblici poteri, ma non sapevano apprezzare l’importanza delle formazioni sociali “organiche” per la società, e in particolare per l’economia, e perciò non mirava affatto a *conservarle*. Ciò che caratterizza la dottrina di Smith e dei suoi allievi è il liberalismo unilateralmente razionalistico, l’aspirazione non di rado avventata alla rimozione dell’esistente, non sempre sufficientemente compreso, e l’altrettanto avventato impulso alla creazione di qualcosa di nuovo nel campo delle istituzioni politiche, abbastanza spesso senza una sufficiente conoscenza ed esperienza [...] Contro queste tendenze della scuola di Smith si aprì un incommensurabile campo di fruttuosa attività per la nostra scienza nel senso dell’indirizzo di Burke e Savigny, e non già nel senso di un

attributed to human design», “trascinandolo” nel *Conservatism* di Burke. Questione su cui non manca la letteratura, a partire dall’*Account of the Life and Writings of Adam Smith*, di D. STEWART, del 1793.

⁷³ MENER, *Untersuchungen*, cit., pp. 201-202, n. 89; trad. it. cit., p. 206 n. 89. Di MONTESQUIEU, cfr. *Katalog*, cit., pp. 617 e 1040, Menger possedeva l’ed. 1865 delle *Oeuvres complètes*, e il *Commentaire* di M.J.A.N. CONDORCET, del 1819.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

indirizzo che intendesse definire intangibili le istituzioni sorte organicamente, quasi rappresentassero la più alta saggezza nelle cose umane di contro all’ordinamento riflesso dei rapporti sociali. Lo scopo di queste attività era piuttosto la completa comprensione delle istituzioni sociali esistenti, e in particolare di quelle sorte organicamente, ossia la fissazione di ciò ch’è già sperimentato di contro all’unilaterale ricerca razionalistica del nuovo in economia. Si trattava di frenare la dissoluzione dell’economia sviluppatasi organicamente per colpa di un pragmatismo in parte superficiale, e che, contro l’intenzione dei suoi sostenitori, conduce inevitabilmente al socialismo». ⁷⁴

Detto in maniera brutale, con Smith Menger non riteneva di avere a che fare e intendeva le idee di Burke sull’origine delle istituzioni sociali ben diverse da quelle di Smith.

Inoltre, se l’uso limitato e problematico che Smith fa dell’espressione *Invisible Hand* può essere messo in relazione al fatto che, se tutti gli esiti dei processi avvenissero in quel modo, la sua teoria dello scambio e del prezzo non avrebbe avuto nessun senso. La *Invisible Hand* serve allora per spiegare le eccezioni. Il fatto che Menger non adoperi l’espressione indica come non ne avesse bisogno: i prezzi, come le istituzioni, sono esiti non programmati che possono, in certe circostanze, realizzarsi ma, come nessun prezzo può essere stabilito senza un compratore, così le istituzioni non sono “naturali”, o esiti deliberati dell’azione umana, ma l’esito di circostanze particolari che possono verificarsi o meno (come che si trovi un individuo interessato allo scambio e che si realizzi un accordo di scambio).

La recente traduzione in inglese di un articolo giornalistico scritto da Menger nel 1891 per commemorare il centenario della morte di Smith e per difenderlo dai fraintendimenti e dalle critiche che gli venivano rivolte dagli esponenti della Scuola storica dell’economia tedesca (articolo in cui il consueto aggettivo “pragmatico” rivolto a Smith ricorre più volte) potrebbe far pensare che Menger si fosse in qualche modo ricreduto. Ma, al di là dello scontato riconoscimento della sua grandezza, non è così. Sia per il fatto che Menger, in sostanza, obietta agli esponenti della Scuola storica dell’economia tedesca di non averlo capito dato che, in realtà, la posizione di Smith

⁷⁴MENGER, *Untersuchungen*, cit., pp. 207-208; trad. it. cit., pp. 188-189.

sulle politiche sociali era più vicina alla loro di quanto essi reputavano («Smith and his disciples were “*Social-Politiker*” for their time at least to the same degree as those economists who currently claim for themselves the honor of this title as against the Smithian school»⁷⁵ Di conseguenza, «it is true that the distribution of income between capital and labor is in itself a problem of the utmost importance and every measure through which labor gains a greater proportion of the fruits of production, as long as it does not threaten the continued existence of industries, should be applauded as welcome social progress. But with equal certainty would I argue that a significant increase in wages can only be the consequence of the progressive accumulation and productive use of capital»⁷⁶ E ciò porta Menger, in conclusione, a individuare in che cosa consista l'errore di entrambi: «The doctrinarism of the one and of the other have equally distanced themselves from an objective science which recognizes the role of state

⁷⁵Cfr. C. MENER, *Die Social-Theorien der classischen National-Oekonomie und die moderne Wirtschaftspolitik*, del 1891, ora in ID., *Collected Works*, cit., III, p. 235; trad. ingl., *The Social Theories of Classical Political Economy and Modern Economic Policy*, ed. and translated by E. DEKKER and S. KOLEV, in «Econ Journal Watch», XIII, 3, 2016, pp. 467-89; la citazione è a p. 482. Nell'*Introduction*, senza avvedersi della sintonia tra ciò che qui scrive Menger con quanto, come si è visto, scritto nei *Grundsätze*, cit., e nelle *Untersuchungen*, cit., i curatori, a p. 468, scrivono che «Menger did not perceive himself as a revolutionary in economic theory. The article presented here shows that Menger was spiritually close to Adam Smith and classical political economy». I curatori scambiano, in buona sostanza, la consapevolezza mengeriana della «great superiority to the Smithian perspective over those of the new *Social-Politiker*» (MENER, *Die Social-Theorien der classischen National-Oekonomie*, cit., p. 242; trad. ingl., p. 485), con un'adesione alle tesi smithiane. Menger, in realtà, a pp. 239-40; trad. ingl. p. 482, scrive che «the real difference between classical political economy and the modern school of *Social-Politik* in the workers question is not their inclination. Both recognize the unfavorable economic position of a large part of the workers within the population, both demand changes in favor of the workers, and neither fundamentally denies state help. The contrast is that the Smithian school believes that the improvement of the economic position of the workers lies primarily in the elimination of all state and social institutions which are disadvantageous for the workers' employment and their income, and only deems positive interventions by the state in the economy advisable where the self-help of the workers and their free associations do not suffice for attaining the above purpose. Our modern *Social-Politiker* on the other hand – I mean those who are serious about improving the workers' lot – place the main emphasis on positive measures of the state, now that a large part of the laws of past ages which oppressed the poor and the weak in favor of the propertied classes have already been abolished. In this difference we cannot recognize a fundamental opposition, no different inclination, but only a difference in the evolution of circumstances regarding the continued development of the efforts to improve the position of the working class». Ma anche che entrambi pensavano a misure di intervento legislativo a favore dei lavoratori (pp. 235 e ss.; trad. ingl. pp. 483 e ss.), e che gli esponenti della giovane Scuola storica dell'economia fanno una confusione tra Smith e i suoi eredi “diretti” e quelli che per Menger sono i suoi allievi “indiretti” (i “manchesteriani”): «The final configuration of classical political economy cannot be found in Cobden, Bright, Bastiat, Prince-Smith, and Schulze-Delitzsch, but rather in John Stuart Mill, the social philosopher, who, next to Sismondi, must be considered the most important founder behind the modern direction of *Social-Politik*, as far as it has an objective scientific character» (p. 232; trad. ingl. cit., p. 481).

⁷⁶*Ibid.*, pp. 239-240; trad. ingl. cit., p. 484.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

authority as consisting in the equally important tasks of improving the position of the working class and a just income distribution, but at least to the same degree also in promoting individual industry, thrift, and the entrepreneurial spirit». ⁷⁷

In questo saggio, in definitiva, Menger ribadisce le critiche a Smith espresse nelle sue grandi opere, aggiungendo, particolare non insignificante, che quel che mancava era un’adeguata teoria del capitale (e non sarebbe inopportuno collegare tale tema ai suoi scritti sulla questione e alla grande innovazione, su cui comunque nutriva qualche riserva, di Böhm Bawerk), spiega perché le critiche a Smith da parte della cultura politico-economica tedesca del suo tempo siano sbagliate e perché, sul tema delle “politiche sociali”, la loro differenza con Smith sia di scarsa pregnanza dato che entrambi, a suo avviso, pensavano a un ruolo importante della legislazione per risolvere le problematiche sociali e la “questione operaia”. La cosa più interessante del saggio è semmai che Menger citasse Karl Marx. ⁷⁸

3. L’interpretazione mengeriana di Burke e di Savigny

Per quanto l’“affinità” tra Burke e Savigny sulla concezione del diritto, la sua genesi e il suo sviluppo sia notevole e anche evidente, che ci sia stata un’influenza diretta non è stato dimostrato. ⁷⁹ Il testo da cui sovente muovono i riferimenti (e, come si vedrà, lo fa anche Hayek) è l’opera di H. Ahrens, *Die Rechtsphilosophie oder das Naturrecht*, del

⁷⁷ *Ibid.*, p. 245; trad. ingl. cit., p. 487.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 225; trad. ingl. cit., p. 476.

⁷⁹ Le informazioni più rilevanti sono tuttora contenute in F. BRAUNE, *Edmund Burke in Deutschland*, Heidelberg, Carl Winters, 1917 (con capitoli su E. Brandes, A.W. Rehberg, F. Genz, A. Müller) e in H. BARTH, *Edmund Burke and German Political Philosophy in the Age of Romanticism*, in *The Idea of Order: Contributions to a Philosophy of Politics*, Dordrecht, D. Reidel, 1960, pp. 17-47, in cui, a p. 27, si scrive che «an indirect connection between Savigny and Burke is given in Rehberg book *Über den Code Napoléon*», del 1814 (di Rehberg, pensatore controrivoluzionario e accentuatamente conservatore, oltre che quest’opera che, come scrive G. MARINI, in *Friedrich Carl von Savigny*, Napoli, Guida, 1978, p. 23, segna l’avvio della polemica sull’opportunità della codificazione in Germania», che si era formato a Gottinga, e che nel 1793 aveva scritto le *Untersuchungen über die französische Revolution* – e in cui si citano tre opere di Burke, comprese le *Reflections* – che Menger, tuttavia (cfr. *Katalog*, cit., p. 302), non possedeva, anche se possedeva un’altra opera del 1803, *Ueber den deutschen Adel*. Più recentemente, H. S.P. DONLAN, in *Burke on Law and Legal Theory*, in D. DWAN - C.J. INSOLE, eds., *The Cambridge Companion to Edmund Burke*, Cambridge, CUP, 2012, p. 71, scrive che «attempts by critics to link Burke with the so-called Historical School of Jurisprudence [...] are also problematic» e, in nota, rinvia a J.M. KELLY, *A Short History of Western Legal Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 274 (ma maggiori informazioni, sia pure non utili a chiarire il suo rapporto con Savigny, sono a pp. 320-322), e a H.J. BERMAN, *The Origins of Historical Jurisprudence: Coke, Selden, Hale*, in «Yale Law Journal», CIII, 1994, pp. 1731-1738. Ma si veda anche, e non soltanto per i pertinenti rinvii bibliografici, M. LENCI, *Individualismo democratico e liberalismo aristocratico nel pensiero politico di Edmund Burke*, Pisa-Roma, IEEPI, 1999, pp. 32-35 e nn.

1854. Friedrich Meinecke, in *Die Entstehung des Historismus*, del 1936,⁸⁰ rimane necessariamente sul vago e lo stesso si può dire degli scritti di Giuliano Marini su Savigny.⁸¹ Di certo si ha soltanto che Savigny, in *om Beru unsrer eit r Gesetzgebung und Rechts-wissenschaft*, del 1814,⁸² non cita Burke, ma Montesquieu, e che gli studi più recenti non propendono una possibile influenza diretta. Una vaghezza che comunque si ritrova anche in Menger. Tutto sommato, dato che Menger li conosceva e citava entrambi,⁸³ non ci sarebbe neanche bisogno di ulteriori indagini se non fosse che Hayek scrive che la connessione tra Menger e le idee di Mandeville e dei britannici sulla genesi inintenzionale delle istituzioni viene mediata da Burke e da Savigny. Forse sarebbe quindi il caso di attenersi al fatto che, tra le fonti di Savigny, i “britannici” non compaiono e prendere atto del fatto che la sua riflessione matura nella cultura giuridica tedesca del suo tempo senza ricorrere alla possibile connessione costituita dal fatto che le loro idee abbiano avuto diffusione in Germania anche per via del legame storico tra gli Hannover e la corona britannica tramite il “maestro” di Savigny: Gustav Hugo, il quale insegnò a Gottinga.⁸⁴ A tutto ciò bisogna aggiungere, anche se non ce ne dovrebbe essere bisogno, che le *Reflections on the Revolution in France*, del 1790, ebbero un largo successo in Germania anche per via della (discussa) traduzione di Friedrich von Gentz (che Menger possedeva)⁸⁵ che ne accentua gli aspetti “conservatori”.

Per una sommaria enunciazione della teoria mengeriana si può trascrivere quanto

⁸⁰Munich and Berlin, R. Oldenbourg, 1936, dove, tra l'altro, a p. 1, si ricorda la polemica iniziata da MENGER, con *ie Irrth mer des Historismus*, cit., sullo *Historismus*: il famoso *Methodenstreit*.

⁸¹Cfr. MARINI, *Friedrich Carl von Savigny*, cit., pp. 15, 55; di MARINI sono pure da segnalare i saggi *Il paragone tra diritto e linguaggio nella giurisprudenza romantica*, del 1975, e *Il metodo di Savigny in alcuni giudizi dell'anno 1883*, del 1985, ora in ID., *tori ità del diritto e dignità dell'uomo*, Napoli, Morano, 1987, pp. 197-210, dove si parla anche dell'interpretazione mengeriana di Savigny, e, p. 203, del “metodo Burke-Savigny”.

⁸²Heidelberg, Mohr & Zimmer, 1814; trad. it., a cura e con una *Prefazione* di G. MARINI, *La polemica sulla codificazione*, Napoli, ESI, 1982, comprendente anche il saggio di A.F.J. THIBAUT, in polemica col quale l'opuscolo era stato scritto. Qui Savigny cita più volte Rehberg.

⁸³Circa la relazione di Menger con la cultura giuridica tedesca si veda M. ALTER, *Carl Menger and the Origins of Austrian Economics*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1990, pp. 36-65 e nn.

⁸⁴Di HUGO, cfr. *Katalog*, cit., p. 757. Menger possedeva il *Lehrbuch eines civilistischen Cursus*, del 1799. Su Hugo, si veda G. MARINI, *L'opera di Gustav Hugo nella risi del giusnaturalismo tedesco*, Milano, Giuffrè, 1969.

⁸⁵Cfr. *Betrachtungen über die französische Revolution nach dem Englischen des Herrn Burke, neu-bearbeitet mit einer Einleitung, Anmerkungen, politischen Abhandlungen und einem critischen Verzeichniß der in England über diese Revolution erschienenen Schriften*, Berlin, Friedrich Vieweg dem Aeltern, 1793.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

egli stesso scrive nella *Untersugungen* a conclusione del libro terzo dedicato a “La comprensione organica dei fenomeni sociali”, in cui, nel secondo capitolo, aveva sistematicamente sviluppato la teoria de «la comprensione teorica di quei fenomeni sociali che non rappresentano il prodotto della convenzione o della legislazione positiva, ma sono il risultato irriflesso dello sviluppo storico»: «Se ora ci interroghiamo sulla natura generale di quel processo cui devono la propria origine i fenomeni sociali che non sono il risultato di fattori social-teleologici ma il risultato irriflesso del movimento sociale – processo che può essere definito sempre “organico” contrariamente alla nascita dei fenomeni sociali per via della legislazione positiva – non ci saranno più dubbi sulla risposta. La caratteristica della nascita social-teleologica dei fenomeni sociali consiste nell'intenzione della società di fondarli, nel fatto che essi sono il risultato intenzionale della volontà comune o della società pensata come soggetto agente o dei suoi potenti. I fenomeni sociali di origine “organica” si caratterizzano invece per essere la risultante inintenzionale [*die unbeabsichtigte Resultante*] di attività individuali dei membri del popolo, ossia che perseguono interessi individuali. Pertanto, al contrario delle formazioni sociali precedentemente delineate, essi sono la risultante inintenzionale di fattori individuali social-teleologici. Con ciò, crediamo di aver esposto non soltanto la vera natura di quel processo al quale deve la propria *origine* una gran parte dei fenomeni sociali, e che finora è stata descritta soltanto con oscure analogie o locuzioni insignificanti, ma di aver ottenuto nel contempo anche un altro importante risultato per la metodologia delle scienze sociali. Abbiamo già sottolineato come una lunga serie di fenomeni economici, comunemente non concepiti come “formazioni sociali” d’origine “organica” (per esempio, i prezzi di mercato, i salari, i tassi di interesse, e via di seguito) sorgono proprio nello stesso modo in cui sorgono le istituzioni sociali cui abbiamo fatto riferimento in questo capitolo. Infatti anch’essi non sono di regola il risultato di cause social-teleologiche, ma la risultante inintenzionale di numerose azioni dei soggetti economici che perseguono interessi *individuali*. Anche la loro comprensione teorica, la comprensione teorica della loro essenza e del loro movimento, può essere perciò raggiunta in maniera esatta soltanto seguendo la stessa via di ciascuna delle formazioni sociali ricordate, vale a dire riconducendole ai propri elementi, ai fattori individuali che li hanno prodotti, e indagando le leggi [“leggi naturali esatte”] cui questi fenomeni

complessi dell'economia umana scaturiscono dai propri elementi. Ma questo, non importa sottolinearlo, è il metodo che abbiamo sopra definito come il più adeguato all'indirizzo esatto della ricerca teorica nell'ambito dei fenomeni sociali. I metodi per comprendere in maniera esatta l'origine delle formazioni sociali sorte per via "organica" e i metodi per risolvere i problemi fondamentali della dottrina economica esatta sono essenzialmente identici».⁸⁶

La trattazione mengeriana delle idee di Burke e della Scuola storica del diritto – che non ha ricevuto soverchia attenzione da parte degli studiosi di Menger – si trova nelle *Untersuchungen* in cui Menger scrive che «le idee di Burke fornirono in Germania il motivo per lottare contro il pragmatismo nella giurisprudenza [...]. Già Hugo aveva dato inizio alla reazione con i suoi studi in ambito storico-giuridico: Savigny e Niebuhr si misero a capo del nuovo movimento in piena coscienza del proprio compito [...]. Il diritto è, almeno in origine, al pari del linguaggio, non il prodotto di un'attività dei poteri pubblici consapevolmente diretta alla sua creazione, e della legislazione positiva in special modo, ma il risultato irriflesso di una più alta saggezza, ossia dello sviluppo storico dei popoli».⁸⁷

Per quanto non disconosca i meriti di Burke e di Savigny, e ritenga che la loro Scuola storica del diritto vada rigorosamente distinta da quella dell'economia di Wilhelm Roscher, Karl Knies, Bruno Hildebrandt e soprattutto dalla "giovane" Scuola storica dell'economia tedesca di Gustav von Schmoller, Menger non si vi si appiattisce: «La strada per raggiungere la comprensione teorica del processo "organico" cui deve la propria origine il diritto non può consistere che nell'indagare quali tendenze della natura generale degli uomini e quali circostanze esterne sono adatte a condurre a quel fenomeno comune a tutti i popoli che chiamiamo "diritto", e nell'indagare come il diritto sia potuto sorgere da quelle generali tendenze e dalle circostanze, e abbia potuto raggiungere a seconda delle diverse condizioni le sue particolari forme fenomeniche».⁸⁸

A tali premesse Menger aggiunge che dalla «sua forma originaria diretta alla garanzia degli interessi individuali più importanti e generali dei membri del popolo, il

⁸⁶MENGER, *Untersuchungen*, cit., pp. 181-183; trad. it. cit., pp. 166-167. Menger qui non specifica a chi si riferisca con la frase «con oscure analogie o locuzioni insignificanti»; ma lo si può immaginare!

⁸⁷*Ibid.*, pp. 201-204; trad. it. cit., pp. 186-187.

⁸⁸*Ibid.*, Appendice VIII: "L'origine 'organica' del diritto e la sua comprensione esatta", p. 273; trad. it. cit., pp. 253-54.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

diritto si amplia e si approfondisce gradualmente con l’evolversi dei traffici e la crescente comprensione dei propri interessi da parte dei singoli. Esso si stabilizza per mezzo della consuetudine, e viene scosso, e alla fine trasformato, dal mutamento delle condizioni cui deve la propria origine». ⁸⁹

Tuttavia, se «il ceto dei giuristi [...] si è occupato unilateralmente delle idee di ordinamenti stranieri più perfezionati e di astratte teorie giuridiche [e gli] è mancata non soltanto la comprensione, ma anche la sensazione della irriflessa saggezza del diritto del popolo» inclinando a una «unilateralità teorica e ambigua mania novatrice», anche «il diritto consuetudinario si è dimostrato abbastanza spesso nocivo al bene comune, mentre la legislazione ha trasformato altrettanto spesso il diritto consuetudinario in modo da recar vantaggio al bene comune». Quella che Menger reputa «sbagliata», è allora la tesi – anch’essa “unilaterale” – secondo la quale la «“superiore saggezza” del diritto consuetudinario sorto in modo riflesso [...] favorisca il bene comune [...] in misura maggiore di quanto possa fare una corrispondente legislazione positiva». ⁹⁰

La conclusione è che il compito della Scuola storica del diritto (in cui vengono da Menger compresi tanto Burke quanto Savigny) non dovrebbe essere di proclamare «la superiore saggezza del diritto consuetudinario, [di insegnare] a valorizzare la visione della legislazione» come costante adeguamento a situazioni che mutano. Ciò che potrebbe scongiurare sia «riforme immature e affrettate», sia la rinuncia, «per venerazione verso l’alta saggezza che si manifesta nella natura [...], a qualsiasi intervento nel corso del progresso organico naturale. E non si danno, forse, organismi assolutamente dannosi?». Pertanto, se «come l’agricoltore, il tecnico e il medico indagano la natura e le leggi del suo movimento per dar forma alle cose ai loro fini in base alla conoscenza così acquisita, così anche la Scuola storica del diritto dovrebbe farci conoscere i meriti finora incompresi del diritto consuetudinario, per assicurare al legislatore, tramite questa conoscenza ampliata, nuovo materiale a disposizione nell’esercizio del suo alto compito. Ma la scienza non deve mai rinunciare, ed è questo il presupposto fondamentale della questione, a mettere alla prova la razionalità delle istituzioni sorte per “via organica”, e a trasformarle e migliorarle, quando un’accurata indagine lo richiede, in base alla visione scientifica e alle esperienze pratiche

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 278-279; trad. it. cit., p. 259.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 283-284; trad. it. cit., pp. 262-264.

disponibili. Nessuna epoca può venir meno a tale “vocazione” [“*Beruf*”]». ⁹¹

Di conseguenza, non si può fare a meno di pensare che col mettere tra virgolette la parola iniziale del celebre (e posseduto) opuscolo di Savigny, *om Beru unsrer eit r Gesetzgebung und Rechts-wissenschaft*, ⁹² Menger intenda prendere le distanze da quello che intende come l’esito della Scuola storica del diritto: una visione sostanzialmente “buona” e “per il meglio” dell’evoluzione storica del diritto consuetudinario..

Menger, comunque, ripone nel rapporto tra diritto consuetudinario e legislazione e nella produzione legislativa una fiducia che invece non si trova nell’ultimo Mandeville, il quale (in maniera molto attuale) pensava, come si è visto – anche lui con una premessa sulle “tendenze della natura generale degli uomini” – che «in tutte le società civili e in tutte le comunità di uomini sembra esservi uno spirito impegnato nonostante gli ostacoli frapposti dal vizio e dalle sventure, nella continua ricerca di ciò che non può essere ottenuto in questo mondo [...] così gli uomini fanno leggi per ovviare a ogni inconveniente che incontrano; e scoprendo con il tempo l’insufficienza di tali leggi, ne fanno altre con l’intento di rafforzare, migliorare, chiarire o abrogare quelle vecchie; finché il corpo delle leggi cresce a dismisura, così da richiedere uno studio tedioso e prolisso per comprenderle. Ne consegue che ve ne sono così tante da applicare che diventano un peso grande quasi quanto quello che se ne potrebbe temere dall’ingiustizia e dall’oppressione». ⁹³

Da tutto ciò si potrebbe concludere che per quanto riguarda il diritto nel suo complesso, tra i due estremi della tradizione del *True Individualism* esiste una non irrilevante differenza. Una differenza che, nonostante l’“adesione” di Menger al programma della Scuola storica del diritto (ovvero a quella che Hayek intende come il *trait d’union* tra Mandeville e Menger), della quale non si può certamente dire disconosca meriti e pregi, può essere individuata nell’attribuita, e altrettanto “unilaterale”, imprudenza che si mostra nel considerare come “buono” il risultato del corso “naturale” degli eventi e nel considerare come ugualmente imprudente ogni tentativo di mutarlo. Semmai, per Menger, quella connessione, passa per l’influenza di

⁹¹ *Ibid.*, pp. 286-287; trad. it. cit., pp. 265-266.

⁹² Cfr. C.F. VON SAVIGNY, *Vom Beruf unsrer Zeit f r Gesetzgebung und Re hts-wissenschaft*, Heidelberg, Mohr und Zimmer, 1814.

⁹³ Cfr. DE MANDEVILLE, *First Dialogue di An Enquiry into the Origin of the Honour, and the Usefulness of Christianity in War*, cit., p. 28; trad. it. cit., p. 29.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

Montesquieu su Burke. I giuristi inglesi della *Common Law* non vengono infatti rammentati.

Ovviamente neanche Mandeville nella *Fable*, mette in discussione il “regime parlamentare britannico” e scrive che «le api non ebbero mai governo migliore / più volubilità e meno appagamento / non erano schiave della tirannide, / né governate dalla rozza democrazia; / ma da re, che non potevano fare torti, perché / il loro potere era limitato dalle leggi».⁹⁴

Non lo ritiene comunque in grado di porre argine neanche agli effetti distruttivi delle passioni e, tanto meno a quelli dell'*invidia*. Gli individualisti “britannici”, in genere sostenitori della *Common Law* e della “sovranità del re nel parlamento”, invece, per lo meno ci speravano. Pensavano che le “buone istituzioni britanniche”⁹⁵ sarebbero potuto porre limite alla follia umana, alle passioni e al “razionalismo costruttivistico”. Ciò che li portava a essere ovviamente avversi a quel tipo di legislazione che si afferma nel continente col *Code Napoléon*, i cui prodromi erano stati efficacemente e

⁹⁴Cfr. ID., *Fable*, cit., I, *The Grumbling Hive*, p. 17; trad. it. cit., p. 9.

⁹⁵Questo aspetto – che «la costituzione migliore [ovvero quella britannica] è conforme a natura o è naturale anche e innanzi tutto perché essa è venuta alla luce non mediante un piano, ma mediante l'imitazione del processo naturale, cioè senza una riflessione che la guidasse, ma continuamente, lentamente, per non dire insensibilmente, “in un gran tratto di tempo e mediante una grande varietà di accidenti”», una sorta di «casualità fortuita corretta da una manipolazione prudenziale degli avvenimenti» che non ha di mira «“un piano regolatore”» e non ha neanche «“una unità di disegno”, ma aspira ai “fini più diversi”» – è visto da Strauss in connessione alla tesi, attribuita a Burke, secondo la quale «la prosperità pubblica: il bene comune è il prodotto di attività che non sono di per sé ordinate verso il bene comune» e che «la realizzazione del giusto ordine è un sottoprodotto non intenzionale delle attività umane che non sono in alcun modo dirette verso il giusto ordine», e viene messo in evidenza nella critica di L. STRAUSS a Burke, in *Natural Right and History*, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1953, pp. 314-315; trad. it. *Diritto naturale e storia*, Venezia, Neri Pozza, 1957, pp. 303-304. Per quanto mai esplicitamente citato, oltre a un riferimento a p. 188 n., nel paragrafo su Hobbes: «The step from this view [«Temperantia privatio potius vitiorum quae oriuntur ab ingeniis cupidis (*quibus non laeditur chitas*, sed ipsi) quam virtus moralis (est)» (*De homine*, XIII, 9)] to “private vices, public benefits”, is short», Mandeville è ben presente anche nel passo della stessa opera – in cui Strauss (cfr. pp. 246-247; trad. it. cit., pp. 240-241), scrive che «la società civile crea soltanto le condizioni nelle quali gli individui possono dedicarsi senza ostacoli alla loro attività di produrre e di acquistare, l'avidità e la cupidigia, lungi dall'essere cattive o stolte per essenza, sono, se opportunamente incanalate, eminentemente giovevoli e razionali, molto più della “esemplare carità”. Edificando la società civile sull’“umile ma solido terreno” dell'egoismo e di certi “vizi privati”, si possono compiere “pubblici benefici” molto più grandiosi che non appellandosi futilmente alla virtù, che è per natura “sprovveduta”». La concezione dell’«ordine politico sano [...come] il risultato inatteso di una casualità fortuita», sembra così dar forma al “principio dell'economia moderna” secondo la quale «il bene comune è il prodotto di attività che non sono di per se stesse ordinate verso il bene comune» e si distacca drasticamente dalla concezione classica, sostenendo che «l'ordine buono o razionale è il risultato di forze che di per se stesse non tendono verso l'ordine buono o razionale», come l'amore per il guadagno. Cfr. pp. 313-314; trad. it. p. 303-304, e in ID., *What is Political Philosophy?*, cit., p. 54; trad. it.: *Che cosa è la filosofia politica?*, Urbino, Argalia, 1977, pp. 86-87. Si può così dire che, per lo meno circa l'influenza di Mandeville su Burke, Strauss dia indirettamente ragione a Hayek.

tempestivamente individuati da Burke nelle sue *Reflections on the Revolution in France*. Ma Menger sembra attribuire una funzione più ampia e positiva alla legislazione.

4. Il “vero individualismo”

La prima formulazione sistematica della nascita, delle caratteristiche e degli esponenti della tradizione individualistica è contenuta in *Individualism: True and False*, del 1945.⁹⁶ Il tema è sviluppato, anche, senza che si registrino variazioni di rilievo, in altre opere e in altri saggi posteriori. La parziale novità è che ad alcuni di quegli esponenti del *True Individualism* (Mandeville, Menger, Smith e Hume) Hayek dedicherà in seguito dei saggi specifici.

Occorre quindi rivedere la tesi nel suo “sviluppo genetico”.

a) I tre saggi che compongono *The Counter-Revolution of Science: Studies on the Abuse of Reason*, del 1952: *Scientism and the Study of Society*, del 1942-1944, *The Counter-Revolution of Science*, del 1941 e *Comte and Hegel*, del 1951 (ma elaborato su note dei primi anni '40) sono quindi antecedenti a *Individualism: True and False*, e vanno esaminati per primi anche perché indicativi del modo in cui Hayek perviene all'elaborazione di una “teoria generale dell'individualismo e delle sue origini”. Pur essendo maggiormente concentrati sulla contrapposizione tra *Individualism* e *Collectivism*, sullo *Historicism* e sul *Compositive Method* o *Methodological Individualism*, essi mostrano anche una maggiore oscillazione di Hayek su alcune questioni.⁹⁷

Analizziamoli, quindi, restringendo consapevolmente il campo al sorgere del *True Individualism*, tenendo presente che ciò che Hayek si propone è di mostrare la genesi

⁹⁶ Ora in HAYEK, *Studies on the Abuse and Decline of Reason*, cit.

⁹⁷ Con argomenti più che validi, B. CALDWELL, nella *Introduction* a HAYEK, *Studies on the Abuse and Decline of Reason*, cit., p. 9 e n., spiega perché «the present volume includes an additional chapter, Hayek's famous essay “Individualism: True and False”. According to his outline, the two-volume work was to have been introduced with this essay, which Hayek had originally titled “The Humility of Individualism”. It has accordingly been placed in its intended position and labelled as a “Prelude” to the other essays. It is not clear exactly when “Individualism: True and False” was written, but given that it was first delivered as an address in Ireland in December 1945, it was probably completed sometime after the publication of the “Scientism” and “Counter-Revolution” essays». E tuttavia, pur condividendole e citando qui i saggi in tale edizione, in ragione del fatto che a nostro avviso quelli contenuti in *The Counter-Revolution of Science*, cit., mostrano ancora una sorta di incertezza di Hayek riguardo ai “confini” del *True Individualism*, si è preferito prendere le mosse da quei saggi per poterne seguire meglio il processo di elaborazione.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

della teoria delle istituzioni come prodotto non intenzionale di azioni umane intenzionali; teoria strettamente connessa all'*Individualism* e contrapposta al *Collectivism*. Facendo attenzione tanto ai pensatori che compaiono e alla loro collocazione, quanto a quelli che mancano (ad esempio John S. Mill, ma anche Herbert Spencer⁹⁸ e Mises) o che scompaiono e, soprattutto, alla interpretazione che di essi aveva fornito Menger. Per Hayek, «i tentativi di trattare “scientificamente” i fenomeni sociali, che assunsero tanta importanza nel XIX secolo, non mancarono del tutto nel XVIII. Almeno una forte tendenza in tal senso si riscontra nell’opera di Montesquieu e dei fisiocratici. Ma le grandi conquiste del secolo in fatto di teoria delle scienze sociali, cioè le opere di Cantillon e Hume, di Turgot e Smith, in genere non ne hanno traccia».⁹⁹

Una tappa fondamentale in tale direzione è per Hayek rappresentata dalla mengeriana elaborazione del “metodo individualistico e ‘compositivo’ delle scienze sociali”, il quale viene confrontato e contrapposto alle altre teorie di quegli anni sulla natura delle scienze sociali, sulla sua metodologia e sulle sue finalità conoscitive e pratiche: in sostanza allo *Scientism* o *Methodological Collectivism*. Hayek lo caratterizza come una forma di “oggettivismo” che tende a «trattare certi “insiemi” quali “società” o “economia” o “capitalismo” [etc.] come oggetti dati, in se stessi compiuti, le cui leggi possiamo scoprire osservando il loro comportamento come “insiemi”», individuandone l’errore «nel considerare alla stregua di fatti quelle che non sono altro che teorie provvisorie, modelli, costruiti dalla mente ingenua per spiegarsi la connessione esistente fra alcuni dei fenomeni singoli che noi osserviamo».¹⁰⁰

Nel rammentare l’egregia rievocazione dello sviluppo della “vecchia scuola storica” fatta da Meinecke in *Die Entstehung des Historismus*,¹⁰¹ e sottolineato come il termine *Historismus* induca però a una certa confusione, Hayek, con un linguaggio di ascendenza mengeriana (precedentemente, infatti, aveva anche rammentato d’aver tratto «il termine “compositivo” da una nota manoscritta di Menger [...]»),¹⁰² scrive che egli

⁹⁸Sull’“assenza” di Spencer nelle opere di Hayek si veda A. MINGARDI, *Introduzione a H. SPENCER, L’uomo contro lo stato*, Macerata, Liberilibri, 2016.

⁹⁹HAYEK, *The Counter-Revolution*, cit., p. 77; trad. it. p. 29.

¹⁰⁰*Ibid.*, pp. 117-118.; trad. it. cit., pp. 97-99. Si noti come qui e in altri passi compaiono espressioni che erano già state adoperate in *Economics and Knowledge* e che saranno riprese e sviluppate in *The Sensory Order*, London, Routledge, 1952, la cui stesura definitiva è comunque di quegli stessi anni ’40.

¹⁰¹Tale opera di Meinecke è richiamata da Hayek anche in altri scritti.

¹⁰²HAYEK, *The Counter-Revolution*, cit., pp. 102-103 n. 4; trad. it. cit., p. 72 e n.

«poneva l'accento sul carattere singolare o unico di tutti i fenomeni storici, che possono essere compresi solo in una visuale genetica, come il risultato comune di forze molteplici operanti nell'ambito di ampi orizzonti temporali. La sua ferma opposizione all'interpretazione "pragmatica", che considera le istituzioni come il prodotto di un programma cosciente, implica, infatti, il ricorso ad una teoria "compositiva" che spieghi in che modo tali istituzioni possono sorgere come risultato inintenzionale delle azioni singole di parecchi individui».

Aggiungendo che è «significativo che, fra i padri di questo indirizzo, Burke sia uno dei più importanti e che Smith occupi un posto di rilievo». Hayek qui non parla di Menger ma lo richiama in nota a proposito della sua introduzione e uso del termine *Historismus* nelle *Untersuchungen*, della sua polemica, in *Die Irrthümer des Historismus*, con Schmoller, e della distinzione tra la Scuola storica del diritto e la Scuola storica di economia.¹⁰³

Riguardo alle «istituzioni formatesi spontaneamente», Hayek osserva che «nella forma datale da Smith, l'affermazione per cui l'uomo in società "costantemente persegue finalità che non rientrano nelle sue intenzioni", è diventata fonte perenne di irritazione per tutti gli uomini di mentalità scientifica, nondimeno in essa trova espressione il problema centrale delle scienze sociali. Per rifarci all'espressione che, a un secolo di distanza da Smith, usò Menger, cioè colui che più di ogni altro, partendo dal punto al quale era arrivato Smith, si adoperò ad estendere ulteriormente l'opera di chiarificazione del linguaggio di quell'affermazione, la domanda «com'è possibile che istituzioni le quali servono il comune benessere e la cui importanza è decisiva ai fini del suo avanzamento, sorgano senza che una comune volontà abbia presieduto alla loro nascita», resta tuttora «un problema fondamentale, addirittura il massimo problema delle scienze sociali».

Tuttavia, senza dire che Menger si riferiva esplicitamente proprio a quello Smith che già in questo saggio Hayek vuol far passare come un suo precursore, Hayek, riguardo alla credenza che se si intendono «tutte le "istituzioni" [come] prodotti umani, è possibile all'uomo riplasmarle come meglio desidera», scrive in nota che «Menger giustamente parla, a questo proposito, di un "pragmatismo che, contro la volontà dei

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 126-127 e n.; trad. it. cit., p. 114 e n.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

suoi propugnatori, inevitabilmente porta al socialismo”». ¹⁰⁴

In quest’opera, con riguardo a Smith, il proposito di Hayek sembra essere quello di tenerne distinto il pensiero da quella «interpretazione razionalistico-pragmatica» che caratterizza il «liberalismo della rivoluzione francese» e che da Rousseau giunge a Saint-Simon e a Comte marginalizzando economisti, come Étienne Bonnot de Condillac e Jean Baptiste Say, i quali «seguivano sostanzialmente la stessa linea di Smith», anche se, diversamente da lui, non esercitarono «sul pensiero politico francese un’influenza paragonabile a quella di Smith in Gran Bretagna [...]. Il culto rivoluzionario della ragione fu un segno evidente della generale adesione alla concezione pragmatica delle istituzioni sociali – che è esattamente l’opposto di quella di Smith». Tant’è che anche il socialismo, per quanto «non discenda direttamente dalla rivoluzione francese [...] deriva da quel razionalismo che caratterizzò la maggior parte dei pensatori politici francesi di quel periodo, differenziandoli dal contemporaneo liberalismo inglese di Hume, di Smith e (in misura minore) di Bentham e dei filosofi radicali». ¹⁰⁵

Un concetto ribadito successivamente quando, a proposito della penetrazione del positivismo comtiano in Germania tramite autori inglesi e dell’origine della convinzione lì diffusa secondo la quale esiste «un contrasto fondamentale fra pensiero naturalistico “occidentale” e pensiero idealistico tedesco», Hayek avverte che «va tenuto presente che c’è una differenza molto maggiore tra il pensiero inglese rappresentato, per esempio, da Locke, Mandeville, Hume, Smith, Burke, Bentham e dagli economisti classici, da una parte, e, dall’altra, il pensiero europeo continentale rappresentato dalle due correnti parallele e somigliantissime che vanno rispettivamente da Montesquieu, attraverso Turgot, Condorcet, fino a Saint-Simon e a Comte, e da Herder, attraverso Kant, Fichte, Schelling ed Hegel, fino agli epigoni hegeliani». ¹⁰⁶

E questo contribuisce anche a spiegare la circostanza che «né Hegel né Comte riescano a far intendere come l’interazione degli sforzi individuali possa produrre qualcosa che eccede le stesse capacità di comprensione dei singoli. Mentre Smith e gli altri grandi individualisti scozzesi del XVIII secolo, anche se parlavano di “mano invisibile”, erano riusciti a fornire una spiegazione di questo fenomeno, tutto ciò che

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 145 e n. 8; trad. it. cit., pp. 144-45 e n. 7. Il riferimento è alla p. 208 delle *Untersuchungen*, ma non viene detto che il loro autore lì si riferisce espressamente a Smith.

¹⁰⁵ HAYEK, *The Counter-Revolution*, cit., p. 172 n. 10; trad. it. cit., pp. 186-187 n.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 279, n. 105; trad. it. cit., p. 334 n.

Hegel e Comte hanno saputo darci si riduce a una misteriosa forza teleologica. E mentre l'individualismo del XVIII secolo, nella sostanziale umiltà delle sue aspirazioni, si proponeva di identificare, con la massima precisione possibile, i principi secondo i quali gli sforzi individuali si combinano per dar vita a una civilizzazione, al fine di scoprire quali fossero le condizioni più favorevoli alla sua crescita ulteriore, Hegel e Comte divennero la principale fonte di quella *hybris* collettivistica che aspira alla "direzione cosciente" di tutte le forze della società». ¹⁰⁷ Cosicché, «mentre le idee di Hume e Voltaire, di Smith e Kant hanno prodotto il liberalismo del XIX secolo, quelle di Hegel e Comte, di Feuerbach e Marx hanno prodotto il totalitarismo del XX secolo». ¹⁰⁸

Si potrebbe così concludere che dal presente punto di vista gli aspetti più importanti di tale opera sono il processo di formazione della categoria hayekiana del *True Individualism*, i confronti fra la tradizione politica inglese, quella francese e quella tedesca e, forse soprattutto, i pensatori che in questo caso Hayek inserisce nella tradizione individualistico-liberale. Pensatori che, come ad esempio Jeremy Bentham, nelle opere successive si ritrovano sovente collocati in altre tradizioni.

b) In *Individualism: True and False*, del 1945, fatta una premessa sulla necessità di individuare «un principio generale di organizzazione sociale», per il fatto che, come dimostra «l'esperienza degli ultimi trent'anni [...], senza principi andiamo alla deriva», Hayek passa a notare come, per quanto importante, «la religione da sola non sia una guida sicura in questo campo [come] dimostrato dagli sforzi della chiesa nell'elaborare una filosofia sociale completa» e dai risultati contraddittori ai quali pervengono a tal riguardo «molti di coloro che partono dai medesimi fondamenti cristiani». Aggiunge altresì che «sebbene il declino dell'influenza religiosa sia senza dubbio una delle principali cause della nostra attuale mancanza di orientamento intellettuale e morale, un suo eventuale risveglio non renderebbe di molto minore la necessità di un principio di ordine sociale generalmente accettato». Tant'è che, se anche ciò avvenisse, rimarrebbe comunque il «bisogno di una filosofia politica capace di andare al di là dei precetti fondamentali ma generali forniti dalla religione e dalla morale». ¹⁰⁹

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 300; trad. it. cit., pp. 363-364.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 304; trad. it. cit., p. 369.

¹⁰⁹ HAYEK, *Individualism: True and False*, cit. pp. 46-47; trad. it., con una esauriente *Prefazione* di D. ANTISERI, *Individualismo: quello vero e quello falso*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1997, pp. 39-40.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

Tale filosofia e tali principi, «impliciti nella maggior parte della tradizione occidentale o cristiana», richiedono perciò una riformulazione di «termini come “liberalismo” o “democrazia”, “capitalismo” o “socialismo” [i quali] oggi non definiscono più sistemi di idee coerenti». E poiché nessuno di essi è stato maltrattato quanto quello di “individualismo”, usato ormai «per descrivere [...] atteggiamenti verso la società che tra di loro hanno [...] poco in comune», Hayek intende dedicarsi alla sua “restaurazione”, anche perché esso «costituisce l'alternativa al socialismo».¹¹⁰

Tuttavia, «prima di spiegare cosa intenda per vero individualismo», e di difenderlo dai suoi detrattori, Hayek ne traccia le origini, e le ritrova «in Locke e in particolare in Mandeville e Hume», e, dopo che «la sua forma compiuta» è stata raggiunta, «nell'opera di Tucker, Ferguson, e Smith, in quella del loro grande contemporaneo Burke». Nel XIX secolo i rappresentanti del *True Individualism* sono Tocqueville e Lord Acton i quali hanno «sviluppato quello che vi era di meglio nella filosofia politica dei filosofi scozzesi, di Burke e dei *Whigs* inglesi». Gli economisti classici del loro secolo, invece, influenzati da Bentham e dal radicalismo filosofico, sono caduti «sempre di più sotto l'influenza di un individualismo di tipo diverso, come quello che trae origine dagli enciclopedisti, da Rousseau e dai fisiocratici», finendo, in pratica, per elaborare una forma di collettivismo. A questo punto, in nota, Hayek aggiunge che «Menger [...] è stato il primo in epoca moderna a far rivivere l'individualismo metodologico di Smith e della sua scuola, e probabilmente è stato anche il primo a far notare il collegamento tra le teorie che concepiscono la società e le istituzioni come una creazione deliberata e il socialismo. Si consultino le sue *Untersuchungen* [...dove Menger] parla di un “pragmatismo” che, contro l'intenzione dei suoi rappresentanti, porta inevitabilmente al socialismo».¹¹¹

Coup de théâtre, l'accusa di Menger a Smith viene da Hayek trasformata in una teoria delle origini del socialismo che prende le mosse da Smith! Ma non basta, Hayek scrive che l'introduzione inglese del termine “individualismo” risale alla traduzione della *Démocratie en Amérique* e che per quanto Tocqueville, come Burke, lo adoperi «per descrivere un atteggiamento che deplora e respinge [...], non c'è dubbio che Burke

¹¹⁰HAYEK, *Individualism: True and False*, cit., pp. 47-48; trad. it. cit., pp. 41-42.

¹¹¹*Ibid.*, pp. 48-51 e n. 9; trad. it. cit., pp. 42-44, e n. 3, in cui Hayek si riferisce alla p. 207 delle mengeriane *Untersuchungen*, cit., nella quale, in realtà, Menger critica Smith. Nel saggio hayekiano Menger compare soltanto in questo caso.

e Tocqueville siano nei punti teorici essenziali vicini a Smith, al quale nessuno negherà il titolo di individualista, come non c'è dubbio che “l'individualismo” al quale essi si oppongono sia qualcosa di completamente diverso da quello di Smith».

L'individualismo, infatti, consiste «innanzitutto, in una *teoria* della società, un tentativo di capire le forze che determinano la vita sociale dell'uomo, e che, solo in seconda istanza, si configura come una serie di massime politiche [da essa] derivate». Ciò che serve ad Hayek per «respingere il più sciocco dei comuni equivoci: la convinzione che l'individualismo postuli (o basi i suoi argomenti sull'ipotesi del) l'esistenza di individui isolati o indipendenti, anziché partire da uomini la cui natura e carattere vengono complessivamente determinati dalla loro esistenza nella società».¹¹²

Le tesi fondamentali dell'individualismo sono quindi che «non vi è nessun'altra via per comprendere i fenomeni sociali se non quella della comprensione delle azioni individuali dirette verso altre persone e guidate dal comportamento che da esse ci si aspetta» e che «tracciando gli effetti delle azioni individuali, [si viene a scoprire] che molte delle istituzioni su cui si basano le conquiste umane nascono e funzionano senza una mente che le progetti e le diriga». Un'interpretazione che Hayek vede iniziare con Ferguson, secondo il quale «“le nazioni si reggono su istituzioni che certamente sono il risultato dell'azione umana, ma non il risultato di un progetto umano», che si ritrova in opere di Tucker, Smith, Burke, e che viene considerata come «la grande scoperta dell'economia politica classica, [e] la base per la nostra comprensione non solo della vita economica ma pure della stragrande maggioranza dei fenomeni sociali». Tale approccio “anti-razionalistico”, inteso come «la principale caratteristica dell'individualismo inglese [e in esso] predominante», interpreta «l'uomo non come un essere altamente razionale e intelligente, ma come un essere parecchio irrazionale e fallibile, i cui errori vengono corretti solo nel corso di un processo sociale, e che tende al meglio a partire da cose e situazioni molto imperfetti, [e viene da Hayek attribuito] in larga parte al profondo influsso esercitato da Mandeville, dal quale venne per la prima volta chiaramente formulata».¹¹³

¹¹²HAYEK, *Individualism: True and False*, cit., p. 52; trad. it. cit., pp. 44-45. E, in effetti, si tratta di un'accusa tuttora comune.

¹¹³*Ibid.*, pp. 52-55, e n. 16; trad. it. cit., pp. 46-50, e n. 10, in cui Hayek scrive che per quanto si ritenga che «l'inizio della teoria anti-razionalistica dei fenomeni sociali» sia da attribuire a Giambattista Vico e alla sua formula “*homo non intelligendo fit omnia*” (motto che Hayek cita anche in altre opere) egli è

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

Dopo di che Hayek si volge a correggere l’attuale ed errata comprensione dell’individualismo di Smith scrivendo che ciò a cui egli «era maggiormente interessato non era tanto quello che l’uomo può occasionalmente fare quando è al meglio, quanto limitare al minimo le occasioni in cui l’uomo può fare il male quando è al peggio». In altre parole, che «il merito principale dell’individualismo sostenuto da Smith e dai suoi contemporanei consiste nel fatto che si tratta di un sistema in cui gli uomini cattivi possono fare il minor danno». In questo modo, «alla già accettata tradizione cristiana, secondo cui l’uomo dev’essere in campo morale lasciato libero di seguire la propria coscienza, perché le sue azione vengano considerate meritevoli, gli economisti aggiunsero l’ulteriore argomentazione che l’uomo dovrebbe essere lasciato libero di seguire le proprie conoscenze e le proprie capacità, nel senso che dovrebbe essergli consentito di lasciarsi guidare dal suo interesse per le cose particolari che *egli* conosce e di cui egli si preoccupa, perché renda il contributo maggiore possibile agli scopi comuni della società».

Pertanto, «quello che gli economisti capirono per la prima volta fu che il mercato, così come si era sviluppato, era un modo efficace di rendere l’uomo parte di un processo più complesso ed esteso di quanto costui potesse comprendere e che era attraverso il mercato che poteva venire indotto a raggiungere “fini che non facevano parte dei suoi scopi”». ¹¹⁴

Infine, distinto il *True Individualism* dall’anarchismo (inteso come «un ulteriore prodotto dello pseudo-individualismo razionalistico») giacché il *True Individualism* «non nega la necessità del potere coercitivo ma intende limitarlo; limitarlo a quei campi in cui è indispensabile prevenire la coercizione da parte degli altri in modo da ridurla al minimo», Hayek passa a occuparsi delle fondamenta di un ordine individualistico e le ritrova nell’«applicazione di principi astratti piuttosto che su quella di ordini specifici», lasciando consapevolmente «aperta la questione delle regole generali che vogliamo»

«stato preceduto e superato da Mandeville», e che quest’ultimo e Smith occupano «un posto onorevole nello sviluppo della teoria del linguaggio che sotto molti aspetti solleva problemi di natura simile a quelli delle altre scienze sociali». Viene da aggiungere che B. MANDEVILLE, in *The Fourth Dialogue between Horatio and Cleomenes*, in *Fable*, cit., II, p. 189, adopera un’espressione analoga: «*Fabricando fabri fîmus*».

¹¹⁴Cfr. HAYEK, *Individualism: True and False* cit., pp. 57 e 60; trad. it. cit., pp. 52-53 e 57. Nel solco del proprio “continuismo”, Hayek sembra così istituire una sorta di continuità tra il cristianesimo e l’economia moderna che lascia qualche perplessità.

dato che non ritiene che quella sia l'occasione per dilungarsi «sull'affascinante argomento di una struttura giuridica adeguata a un sistema individualistico efficiente». E comunque ribadendo che «la grande lezione che la filosofia individualistica sicuramente ci impartisce [...] è che, mentre può non essere difficile distruggere le formazioni spontanee che sono la base indispensabile di una civiltà libera, ricostruire deliberatamente una tale civiltà, dopo che queste basi sono state distrutto, può andare oltre il nostro potere».¹¹⁵

Le pagine conclusive del saggio sono dedicate ai limiti dell'«individualismo tedesco» e al suo «culto dell'individualità distinta e diversa», il quale, tramite Johann W. Goethe e Wilhelm von Humboldt, si avverte anche in *On Liberty* di Mill, ma che «non ha niente a che fare col vero individualismo». Esso pone tuttavia il problema «se una società libera o individualistica possa funzionare con successo qualora i soggetti che la compongono sono troppo “individualisti”, nel senso falso del termine, se sono troppo riluttanti a conformarsi volontariamente alle tradizioni e ai costumi, e si rifiutano di riconoscere qualunque cosa non sia consapevolmente pianificata o che non possa essere dimostrata come razionale a ogni individuo».

Ciò per Hayek spiega come, da tali premesse, in Germania abbia avuto vita facile la richiesta di «un governo dittatoriale con il potere di imporre alla società l'ordine che essa non produce per suo conto». Ma parimenti come la «preferenza per l'organizzazione intenzionale, e il corrispondente disprezzo per quella spontanea e incontrollata, sia stata fortemente appoggiata dalla tendenza alla centralizzazione prodotta dalla lotta per l'unità nazionale» e della «disperata ricerca di una tradizione [nazionale] che [i tedeschi] non possedevano», finendo col «creare uno stato totalitario».¹¹⁶ Nella conclusione Hayek accenna all'atteggiamento dell'individualismo nei confronti della pianificazione (la quale «promuove la creazione di condizioni in cui nulla all'infuori di un governo centrale onnipotente può garantire l'ordine e la stabilità»), della “società di massa”, del nazionalismo, del socialismo e della democrazia in cui il *True Individualist* crede, perché «gli ideali democratici nascono dai principi fondamentali dell'individualismo», ma dalla quale lo separa la «superstiziosa fede nell'*omnicompetence* delle decisioni della maggioranza» e, citando Lord Acton, la

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 61-68; trad. it. cit., pp. 60-71.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 68-70; trad. it. cit., pp. 72-73.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

convinzione che «la sfera del comando coercitivo debba essere limitata entro confini definiti»¹¹⁷.

c) In *The Constitution of Liberty*,¹¹⁸ i riferimenti filosofici sono sostanzialmente gli stessi e Hayek, portando a compimento il proposito di delineare la struttura giuridico-istituzionale che aveva dovuto accantonare in *Individualism: True and False*, si sofferma maggiormente sulla tradizione giuridica tedesca. In particolare sul contributo della Scuola storica del diritto all’elaborazione della teoria delle istituzioni come esiti inintenzionali di azioni umane. Di un’opera che giustamente viene considerata dei pochi “trattati” di filosofia politica del XX secolo ci si dovrà quindi limitare ai passi che possono contribuire a illustrare la tesi hayekiana della nascita e delle caratteristiche del *True Individualism*.

La trattazione più completa è nel capitolo IV: “Libertà, ragione e tradizione”, che inizia ricordando come, «benché non sia uno stato della natura ma un prodotto della civiltà, la libertà non è nata da un disegno intenzionale» e come la teoria della libertà e delle istituzioni per salvaguardarla in relazione ai «benefici che avrebbe apportato», trovò origine in Inghilterra e Francia distinguendosi in «due tradizioni, una empirica e non sistematica, l’altra speculativa e razionalistica» per complicarsi ulteriormente quando «la vittoria in Inghilterra dei “filosofi radicali seguaci di Bentham” sui *whigs* [...] occultò la fondamentale differenza, riapparsa negli ultimi anni sotto forma di un conflitto tra la democrazia liberale e la democrazia “sociale” o totalitaria». Ciò viene da Hayek messo in relazione al fatto che «la tradizione francese è andata progressivamente scalzando quella inglese»; e rende necessario tornare «alle forme relativamente pure in cui esse apparvero nel XVIII secolo». La «“tradizione britannica” fu resa esplicita soprattutto da un gruppo di filosofi moralisti scozzesi guidati da Hume, Smith e Ferguson, assecondati dai loro contemporanei inglesi Tucker, Burke e William Paley, e attingendo in gran parte alla tradizione radicata nella giurisprudenza di *common law*. Opposta ad essa era la tradizione dell’illuminismo francese, profondamente impregnato di razionalismo cartesiano: gli enciclopedisti e Rousseau, i fisiocratici e Condorcet».

A tale sintesi Hayek aggiunge che le divisioni non sono rigidamente nazionali

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 71-73; trad. it. cit., pp. 74-76.

¹¹⁸ Chicago, The Chicago University Press, 1960, citazioni dall’ed. *The Collected Works of F.A. Hayek*, vol. XVII, ed. by. R. HAMOWY, Chicago, The University of Chicago Press, 2011; trad. it. *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

giacché nella “tradizione britannica” possono essere collocati Montesquieu, Benjamin Constant e Tocqueville, mentre in quella “razionalistica” possono trovare posto pensatori inglesi come Thomas Hobbes, William Godwin, Joseph Priestley, Richard Prince, Thomas Paine e, dopo il suo soggiorno parigino, Thomas Jefferson.¹¹⁹

Il tratto essenziale della “tradizione britannica” viene individuato nel fatto che i suoi esponenti: Smith, Hume e Ferguson, «hanno fornito un’interpretazione del progresso civile» cercando una risposta alla nota domanda di Ferguson «come mai accade che le nazioni si imbattano in istituzioni sociali che in realtà sono il risultato dell’azione umana, ma non l’esecuzione di un progetto umano», ed elaborando un’interpretazione «anti-razionalistica degli avvenimenti storici» che ha consentito loro di «comprendere per la prima volta come le istituzioni e la morale, il linguaggio e il diritto, si siano evoluti attraverso un processo di crescita cumulativa e che solo in questo contesto la mente umana si è evoluta e può operare con successo». L’aspetto (per noi) interessante della vicenda è che in questa circostanza Hayek vede tale approccio alle vicende umane prendere le mosse dalla famosa citazione di Catone circa la superiorità della costituzione romana e la collega idealmente alla critica di sir Matthew Hale a Hobbes, in risposta alle critiche che quest’ultimo aveva rivolto a sir Edward Coke, nota come il loro pensiero sia stato ripreso e sviluppato da Burke, e reputa che «la migliore analisi» del modo in cui «l’emergere di un ordine dovuto all’evoluzione per adattamento» la si ritrovi nelle *Untersuchungen* di Menger.¹²⁰

La consapevolezza da parte dei “britannici” di quanto «fosse delicata questa struttura artificiale della civiltà, basata sui più primitivi e feroci istinti dell’uomo, domati e controllati da istituzioni che egli non aveva né progettato né avrebbe potuto controllare», li indusse così a mettere in discussione proprio quelle idee che vengono loro comunemente ed erroneamente attribuite; come quella della «“naturale bontà dell’uomo”, l’esistenza di una “naturale armonia degli interessi” o i benefici effetti della “libertà naturale” [...]. Consapevoli del fatto che, per conciliare i conflitti d’interesse,

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 107-111; trad. it. cit., pp. 149-153. In nota, a p. 110 n. 8; trad. it. cit., p. 152, Hayek richiama anche l’attenzione sul «ruolo avuto in questa tradizione da Mandeville, su cui non posso soffermarmi qui».

¹²⁰ *Ibid.*, pp. 113-16; trad. it. cit., pp. 154-59. Di M. HALE, Menger, cfr. *Katalog*, cit., possedeva *The Primitive Origination of Mankind, Considered and Examined According to the Light of Nature*, del 1677, ma non compaiono opere di Coke.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

erano necessari gli artifici delle istituzioni e delle tradizioni». Pertanto, e citando Smith, Hayek scrive che «il loro problema sta nel come “quell’universale motore della vita umana, l’egoismo, possa essere indirizzato [...] in modo da promuovere l’interesse pubblico mediante gli stessi sforzi posti in essere per conseguire i propri interessi”». Essi, di conseguenza, «non si posero mai a difesa di un completo *laissez faire*» perché – e il riferimento è in questo caso a Burke – «sapevano bene che a incanalare gli sforzi individuali verso scopi socialmente benefici aveva provveduto non una sorta di magia, ma l’evoluzione di “istituzioni ben costruite”, le cui “norme e i principi d’interessi contrastanti e di vantaggi minacciati avrebbero trovato conciliazione”».

Di conseguenza, «la loro posizione non fu mai contraria allo stato come tale, né incline all’anarchia, che è la conseguenza logica della dottrina razionalistica del *laissez faire*; era una posizione che prendeva in considerazione tanto le adeguate funzioni quanto i limiti dell’azione dello stato».¹²¹

Tale osservanza di norme e convenzioni «di cui in larga misura non capiamo il significato» anche se sono essenziali per una società libera e che sono di decisiva importanza per l’“evoluzionismo anti-razionalistico”, trova per Hayek fondamento nella nota tesi di Hume secondo il quale «le norme della nostra morale non sono conclusioni della nostra ragione». Precisando però che la sua «posizione anti-razionalistica [...] non deve essere confusa con l’irrazionalismo o con un appello al misticismo», e riconoscendo che, «dopo essere stata trasmessa da Burke ai reazionari francesi e ai romantici tedeschi, la tradizione di cui stiamo discutendo non è stata più anti-razionalistica (nel senso di Hume il quale «“rivolse contro l’Illuminismo le sue stesse armi”, e intraprese “a ridurre, sbriciolandole, le premesse della ragione, usando l’analisi razionale”»)), ma si è trasformata in fede irrazionalistica». Ciò che non è comunque – per Hayek che in questa circostanza cita Frederic W. Maitland – un buon motivo per «screditare quanto c’è di valido nella tradizione, né dovrebbe portarci a dimenticare “quanto profondamente *whig* [Burke] sia stato fino alla fine”».¹²²

Tutto questo contribuisce a spiegare perché la tradizione del *True Individualism* di cui Burke è un esponente di spicco, sia da Hayek distinta, nell’appendice *Why I am not a Conservative*, dal *Conservatism* e da reazionari in politica, come Samuel T. Coleridge,

¹²¹HAYEK, *The Constitution*, cit., pp. 119-121; trad. it. cit., pp. 162-164.

¹²²*Ibid.*, pp. 125-131; trad. it. cit., pp. 169-180.

Louis de Bonald, Joseph de Maistre, Justus Möser e Juan Donoso Cortes, i quali, anche se la loro ammirazione per le istituzioni spontanee «riguarda generalmente solo il passato», avevano comunque compreso «il significato delle istituzioni sorte spontaneamente». Il motivo è da Hayek individuato nella «paura di affidarsi a forze sociali incontrollate e strettamente connesso ad altre due caratteristiche del conservatorismo: la passione per l'autorità e l'incomprensione per le forze economiche. Con la sua sfiducia nelle teorie astratte come nei principi generali, il conservatore non riconosce quelle forze spontanee su cui una politica di libertà fa affidamento, né dispone di una base per formulare principi politici. L'ordine gli appare come il risultato della costante vigilanza dell'autorità che, a questo fine, deve poter fare quanto è richiesto dalle particolari circostanze e non essere vincolata da norme rigide». Ciò che manca al conservatorismo, in definitiva, è una teoria economica e inoltre esso non è stato in grado di «formulare una teoria generale su come si produce un ordine sociale [e] nel tentativo di costruire una base teorica, i suoi seguaci moderni ricorrono invariabilmente e quasi esclusivamente ad autori che [...si] consideravano liberali. Thomas Babington Macaulay, Tocqueville, Lord Acton e William E.H. Lecky certamente si ritenevano liberali, e con ragione. Anche Burke rimase fino alla fine un *old whig*; e sarebbe inorridito al pensiero di essere considerato un *tory*».¹²³

d) Negli *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, del 1967, sono compresi i saggi *The Legal and Political Philosophy of David Hume*, del 1963, ma anche gli assai importanti *The Theory of Complex Phenomena*, del 1964, *Notes on The Evolution of Systems of Rules of Conduct*, (s.d.), *Kinds of Rationalism*, del 1964 e *The Results of Human Action but not of Human Design*, del 1967.

Oltre alla comparsa di pensatori nuovi (ma marginali nella vicenda), o al cambio di collocazione di alcuni di quelli già rammentati, le novità rispetto a un quadro interpretativo ormai assestato sono rappresentate dal fatto che Hayek è maggiormente prodigo di riconoscimenti nei confronti di Menger e, soprattutto, dal fatto che l'origine inintenzionale delle istituzioni sociali non è più intesa soltanto come una filosofia delle scienze sociali, ma si è trasformata ad una “teoria generale dei fenomeni complessi” che risente accentuatamente delle tesi sul funzionamento della mente e sulla classificazione

¹²³ *Ibid.*, pp. 523-524; trad. it. cit. pp. 767-770.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

dei “dati sensoriali” che Hayek aveva sviluppato in *The Sensory Order*, del 1952.

Ci si soffermerà, pertanto, soltanto sulle “novità”. Tenendo conto che la ripetitività della genealogia è dovuta al fatto che si trova in saggi diversi originariamente pubblicati indipendentemente e in sedi diverse; ma anche che Hayek non perdeva occasione per illustrarla.

In quest’opera il contributo che Menger dà alla teoria delle istituzioni del *True Individualism* viene individuato nel suo aver fornito quella spiegazione esauriente e completa che prima mancava del come si formino il sistema di conoscenze e di valori e quelle strutture della vita sociale che si evolvono lentamente dando vita a processi che si basano su una serie di «eventi in linea di principio ripetibili» che è possibile ricostruire ipoteticamente. Di modo che, «l’assunto secondo cui ha avuto luogo un processo del genere può essere controllato cercando conseguenze ancora inosservate che derivano da esso e chiedendosi se tutte le strutture regolari del tipo in questione che troviamo possono essere spiegate da quell’assunto. Come è stato riconosciuto da Menger, nella sfera dei fenomeni complessi “*questo elemento genetico è inseparabile dall’idea delle scienze teoriche*”».

Si viene così a precisare quella formazione di un ordine spontaneo che, pur essendo il risultato delle azioni individuali «non è in alcun senso “parte dello scopo” o del motivo che ha spinto gli individui ad agire», che si ricollega all’evoluzionismo, e che era stata già enucleata da Smith e poi perfezionata grazie a Mandeville, Hume, Ferguson i quali «hanno aperto la strada alla comprensione, sia nella biologia, sia nella teoria sociale, di quella interazione tra le regolarità nella condotta degli elementi e le regolarità della risultante struttura». ¹²⁴

Lasciando in disparte la questione se per “elemento genetico” Menger intendesse proprio quello che intende Hayek quando sembra sostenere che c’è una sorta di “tendenza naturale” alla formazione di “sistemi complessi”, si può notare che egli definisce «anti-razionalistica» la filosofia sociale che condivide insieme ai suoi «principali predecessori intellettuali»: Mandeville, Hume e Menger e che, lasciato alle spalle il periodo di oblio, gli scienziati e gli antropologi sociali riscoprono dopo un periodo nel quale gli esponenti di tale tradizione avevano volto la loro attenzione

¹²⁴HAYEK, *Studies in Philosophy*, cit., pp. 75-77; trad. it. *Studi di filosofia, politica ed economia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1988, pp. 157-61.

soprattutto alle questioni economiche.¹²⁵

Ma prima di soffermarsi su quanto tale risveglio d'attenzione debba a Menger, Hayek, notato quanto le contrapposte teorie di quel "razionalismo costruttivista" e anti-liberale che pensa alle istituzioni come prodotto coerente della volontà umana abbiano influenzato persino Kant, allarga ulteriormente le basi filosofiche della "teoria individualistica delle istituzioni sociali", che fa risalire «all'antichità classica, ad Aristotele e Cicerone, che è stata trasmessa alla nostra età moderna principalmente attraverso l'opera di san Tommaso d'Aquino, e che negli ultimi secoli è stata sviluppata soprattutto dai filosofi della politica. Nel diciottesimo secolo furono principalmente gli avversari del razionalismo cartesiano, quali Montesquieu, Hume e i filosofi scozzesi della sua scuola, in particolare Smith, a costruire una vera teoria della società e del ruolo della ragione nello sviluppo della civiltà. Dobbiamo molto anche ai grandi classici liberali tedeschi, Kant e Humboldt, che tuttavia, così come è accaduto a Bentham e agli utilitaristi inglesi, non sono del tutto riusciti a sottrarsi all'attrazione fatale di Rousseau e del razionalismo francese. Nella sua forma più pura, troviamo la filosofia politica di tale scuola anche in Tocqueville e in Lord Acton; le fondamenta di questa teoria sociale sono state chiaramente ristabilite, per la prima volta dopo Hume, nell'opera del fondatore della Scuola austriaca di economia, Menger. Tra i filosofi contemporanei è soprattutto Popper ad aver fornito nuove basi filosofiche importanti per questo filone di pensiero».¹²⁶

Dopo questa genealogia che Menger forse non avrebbe condiviso, che sia pure su una questione specifica ma di ragguardevole portata viene ad unire Aristotele a Popper, e nella quale si manifesta in maniera esemplare la tendenza di Hayek al "continuismo" – che è poi ciò che lo distingue da Menger e da Mises, i quali, consapevoli della portata rivoluzionaria della "teoria dei valori soggettivi" e dell'"economia soggettivistica", erano decisamente "discontinuisti" – torniamo al "geniale" fondatore della Scuola austriaca. Hayek non ha dubbi nell'indicare in Mandeville colui che dette vita alla tradizione "anti-razionalistico-costruttivista", e tuttavia se il suo pieno sviluppo si registra con Montesquieu, Hume, Tucker, Smith, «è stato solo nel secolo scorso che

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 84-86; trad. it. cit., pp. 170-74.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 94; trad. it. cit., pp. 186-187. Si noti che tra gli esponenti contemporanei di tale tradizione non viene menzionato Mises.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

Menger lo ha alla fine risuscitato in una forma che adesso, circa ottant’anni più tardi, sembra essere largamente accettata, almeno nell’ambito della teoria sociale vera e propria». Senza far cenno, neanche indirettamente, alle critiche di Menger a Smith riguardo alla “natura umana”, Hayek difende quest’ultimo dall’accusa di «dare per scontato che l’ordine formatosi spontaneamente fosse il migliore ordine possibile» o che avesse in mente l’esistenza di «una originaria armonia di interessi, a prescindere dalle istituzioni che si erano sviluppate», e rammentata l’affermazione di Tucker secondo il quale l’“amore per se stessi” «avrebbe potuto [...] ricevere una direzione tale da promuovere il pubblico interesse attraverso gli sforzi fatti per perseguire il proprio». La questione che non è stata compresa «finché Menger non l’ha spiegata con chiarezza», è dunque quella dell’origine, della formazione e del funzionamento delle principali istituzioni sociali. Denominandola «teoria dell’evoluzione delle tradizioni e dei costumi che hanno reso possibile la formazione di ordini spontanei», Hayek la collega alla «teoria dell’evoluzione di quei particolari ordini spontanei che chiamiamo organismi» richiamando l’«elemento genetico» mengeriano e confrontando tale teoria della genesi evuzionistico-spontaneo-inintenzionale di un ordine che le teorie biologiche di Ludwig von Bertalanffy.¹²⁷

Ma attraverso quali canali le idee degli scozzesi si trasmettono a Menger? Il fatto che egli non li menzioni, e che quando lo fa – ed è il caso di Smith – non si tratta certo di considerazioni lusinghiere, non è affrontato da Hayek il quale vede le loro idee interessare la Scuola storica del diritto di Savigny e da questi trasmettersi a Menger – ovvero a colui che ha «reso possibile la ripresa di questa concezione dell’ordine» – tramite il libro di Ahrens, *Die Rechtsphilosophie oder das Naturrecht*, «probabilmente una delle prime fonti di informazioni di Menger», e uno dei «canali attraverso cui le idee di Burke (e tramite Burke, quelle di Hume) sembrano aver raggiunto Savigny».¹²⁸

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 99-101; trad. it. cit., pp. 193-197. Nella n. 12 a p. 100, Hayek ricorda il contributo dato dal suo saggio *Scientism and the Study of Society*, cit., alla “riscoperta” delle mengeriane *Untersuchungen*.

¹²⁸ HAYEK, *Studies in Philosophy*, cit., p. 103 e n. 21; trad. it. cit., p. 201 e n. 21. Per quanto sull’influenza di Burke su Savigny ci siano pochi dubbi, il fatto è però che Burke non cita espressamente Mandeville ed è semmai più influenzato da Smith. F. CANAVAN, in *The Political Economy of Edmund Burke: The Role of Property in His Thought*, New York, Fordham University Press, 1995, p. 29 – riferendosi a uno dei discorsi contro Warren Hastings – scrive che «Burke did not, however, subscribe to Bernard Mandeville's thesis in *The Fable of the Bees*, that private vices are public benefits (*Works* 13, p. 272 [pagina in cui, in effetti, senza fare il nome di Mandeville, Burke riporta il celebre sottotitolo della *Fable*]; *W&S* 6, p. 396 [riferimento meno evidente]). Beneficial though the love of lucre is, it can become a vice and,

Importanti elementi riguardo all'origine di quello che si potrebbe chiamare "evoluzionismo giuridico" si hanno nel saggio su Hume in cui, dopo una breve genealogia comprensiva delle differenze con la tradizione razionalistica francese, Hayek volge l'attenzione al modo in cui essa si era configurata in Inghilterra, a opera di Coke e di Hale, nei quali sopravvive la precedente tradizione del diritto naturale trasfigurandosi in una «teoria della crescita delle istituzioni, che è stata altrove sostituita dal dominante desiderio di rifarle intenzionalmente». Non meno importante è che in questo saggio, prima di delineare la fortuna delle idee di Hume, Hayek scrive che «molte delle idee che, con riferimento a Hume, mi accingo a presentare si possono trovare *in nuce* già nelle opere di Mandeville. Sembra al di là di ogni dubbio che Hume gli debba molto».¹²⁹ Locke e la sua teoria dei *Natural Rights* sembrano ormai fuori dai giochi.

Nel settore specifico che qui interessa, la fortuna delle idee di Hume si è mostrata nell'influenza che la sua teoria della crescita delle istituzioni umane ha avuto su Ferguson, Smith e Stewart i quali sono visti da Hayek come «i principali antenati della moderna antropologia evoluzionistica» e sugli autori della costituzione americana, oltre che su Burke la cui filosofia «è più vicina e più direttamente debitrice a Hume di quanto venga generalmente riconosciuto». Lo specifico contributo di Hume alla tradizione individualistica delle istituzioni sociali è allora di aver mostrato come molte delle caratteristiche della società che si apprezzano «non sono state create per portare a questi risultati, anche se ne sono i presupposti indispensabili. Si tratta di istituzioni "vantaggiose per il pubblico" anche se [...] non sono state ideate dai loro inventori per quello scopo». Ma il contributo di Hume si estende anche alla descrizione «in modo conciso dei vantaggi della "separazione dei compiti" (che Smith ha reso celebre con l'espressione di Mandeville "divisione del lavoro" e all'aver messo in luce come «il predominante interesse dell'individuo per i propri bisogni o quelli dei suoi compagni

consequently, a source of public corruption and damage to the community»). Comunque sia, tanto di Burke, quanto di Savigny, cfr. *Katalog*, cit., rispettivamente pp. 424-425 e 781-782, Menger possedeva parecchie opere; come pure di AHRENS, cfr. *Katalog*, cit., p. 742, anche se non possedeva la celebre e diffusa *Die Rechtsphilosophie oder das Naturrecht* indicata da Hayek, la quale era comunque un'opera che difficilmente un laureato in giurisprudenza di allora poteva ignorare.

¹²⁹HAYEK, *Studies in Philosophy*, cit., pp. 106-08, trad. it. cit., pp. 205-08. Riguardo all'influenza delle idee di Mandeville su Hume, Hayek rinvia alla tesi dottorale di C. NISHIYAMA, *The Theory of Self-Love: An Essay on the Methodology of the Social Sciences, and Especially of Economics, with Special Reference to Bernard Mandeville*, University of Chicago, Ph.D. Dissertation, 1960. Non la si è potuta consultare ma, da come Hayek descrive il passaggio di tali idee da Burke e da Savigny fino a Menger, forse aggiunge poco.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

più prossimi» porti ad affrontare il problema della “scarsità”, ossia alla circostanza che i mezzi per soddisfarli «non si trovano in quantità sufficiente a realizzare i desideri e le necessità di tutti» (formulazione analoga, ma più incisiva, di quella mengeriana e quasi identica a quella di Robbins).¹³⁰

È il caso di notare che di questa genealogia e di questa teoria delle istituzioni Hayek non fa cenno nella *Opening Address to a Conference at Mont Pèlerin*, del 1947, mentre esse ritornano in quella su *The Principles of a Liberal Social Order*, del 1966, in cui si scrive che «il concetto di bene comune o di pubblico bene di una società libera non può quindi essere mai definito come una somma di risultati particolari conosciuti e da perseguire, bensì solo come un ordine astratto che nell’insieme non è orientato a un qualche fine particolare concreto, ma che dà semplicemente a qualunque membro scelto a caso la migliore opportunità di usare con successo la propria conoscenza per i propri scopi. Adottando un termine del professor Michael Oakeshott, possiamo chiamare tale società libera una società *nomocratica* (governata dalla legge), distinta da un ordine sociale non libero *teleologico* (governato da uno scopo)». ¹³¹

Da notare, infine, come il lessico hayekiano si stia trasformando e l’ingresso della oakeshottiana dicotomia “*nomocratico*” - “*teleocratico*” che avrà largo uso nelle opere successive.

e) Nei *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, apparsi nel 1978, quando la trilogia *Law, Legislation and Liberty* non era ancora completata, trovano collocazione molti dei temi che saranno sviluppati in quest’ultima e i saggi su Mandeville, su Smith e sui *Grundsätze* mengeriani.

Dal nostro (e ristretto) punto di vista, oltre al famoso saggio su Mandeville, la novità è rappresentata dall’ingresso, tra i precursori della teoria delle istituzioni sociali, degli “scolastici” spagnoli (che ritornano con maggiore spazio nel primo volume di *Law, Legislation and Liberty*) e dalle dicotomie “naturale” - “artificiale”, “*Cosmos*” e “*Taxis*”, anch’esse sviluppate in tale opera. A questi temi Hayek fa riferimento nel saggio *The Errors of Constructivism*, del 1970, definendo il *Constructivism* come la credenza secondo la quale «l’uomo, dato che ha creato egli stesso le istituzioni della

¹³⁰HAYEK, *Studies in Philosophy*, cit., pp. 110-112; trad. it. cit., pp. 213-215. I riferimenti sono a varie pagine dello humeano *Treatise*, nell’edizione T.H. Green, T.H. Grose.

¹³¹In HAYEK, *Studies in Philosophy*, cit., pp. 160-63; trad. it. cit., pp. 295-300. Tale dicotomia di Oakeshott viene ripresa anche in ID., *New Studies*, cit., pp. 89 e ss.

società e della civiltà, deve anche poterle alterare a suo piacimento in modo che soddisfino i suoi desideri e le sue aspirazioni» e, ovviamente, considerandola contrapposta alla teoria della genesi e crescita delle istituzioni di Hume, Smith e Ferguson. Del *Constructivism*, oltre che le origini qui Hayek traccia rapidamente anche lo sviluppo fino al *Legal Positivism* di Hans Kelsen.¹³²

Ma mentre i riferimenti ai fondatori della tradizione individualistica e liberale contenuti nella voce *Liberalism* aggiungono poco o nulla,¹³³ ben più importante è il saggio *Dr Bernard Mandeville*, del 1967. Una pietra miliare nella letteratura sull'autore della *Fable*. A Mandeville, che giustamente si vantava di essere un «grande studioso della natura umana» e del funzionamento della mente umana, oltre che una precisa formulazione della tesi che «non sappiamo perché facciamo quel che facciamo e che le conseguenze delle nostre decisioni sono spesso molto diverse da quelle che immaginiamo debbano essere», si deve, per Hayek, il «decisivo presentarsi nel pensiero moderno delle idee gemelle di evoluzione e di formazione di un ordine spontaneo». Mandeville, inoltre, può essere visto «come una buona dimostrazione delle sue principali tesi, in quanto forse non comprese mai completamente quale fosse la sua più importante scoperta».¹³⁴

Lo scandalo suscitato dalle sue idee non impedì comunque che «tutti lo leggessero e pochi sfuggirono all'infezione». E se Hutchison non perdeva occasione per attaccare Mandeville, il suo allievo Smith, secondo Hayek, «ben presto si applicò alla sua lettura», come pure Samuel Johnson, tant'è che «i suoi contributi più importanti erano divenuti la base dell'approccio alla filosofia sociale di Hume e dei suoi successori». Ciò detto, che i vizi privati potessero produrre benefici pubblici non era per Hayek una scoperta «ma una considerazione non meno antica di qualsiasi altra riflessione su questi problemi» a partire da Tommaso d'Aquino fino a Erasmo, Michel de Montaigne, François de La Rochefoucauld e Pierre Bayle; ciò invece che era nuovo era la *trasformazione* di «un caso speciale in un principio molto più generale [...] che nel complesso ordine della società i risultati delle azioni degli uomini erano molto differenti

¹³² *Ibid.*, pp. 3-5 e 17-17; trad. it. cit., pp. 11-13. Nella n. 3 a p. 3; trad. it. cit., p. 28, Hayek dichiara che le sue perplessità su tale credenza, già nel 1923, erano dovute «alla discussione sugli effetti dell'«azione irriflessa»» nelle *Untersuchungen* mengeriane.

¹³³ Cfr. HAYEK, *New Studies*, cit., pp. 124-125 e 134.

¹³⁴ *Ibid.*, pp. 250-251; trad. it. cit., pp. 272-273.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

da quelli che essi avevano inteso raggiungere, e che gli individui, nel perseguire i propri fini, egoistici o altruistici, producevano risultati utili ad altri che essi non avevano previsto o forse neppure conosciuto».

Per Hayek, in sostanza, Mandeville aveva mostrato che «l'intero ordinamento della società, e anche tutto ciò che chiamiamo cultura, era il risultato di sforzi compiuti da singoli che non tendevano a questo fine, ma che venivano incanalati per servire a questi fini da istituzioni, abitudini e regole che non erano mai state deliberatamente inventate, ma si erano formate per il permanere di ciò che si era dimostrato valido». Mandeville sviluppò così, per la prima volta – ed è difficile non pensare che Hayek non avesse in mente Menger anche se l'ordine è diverso e che questi parla di religione e non di morale – «tutti i paradigmi classici della crescita spontanea delle strutture sociali ordinate: del diritto e della morale, del linguaggio, del mercato e della moneta, ed anche della crescita delle conoscenze tecnologiche». ¹³⁵

Hayek non nasconde che queste tesi non erano completamente sconosciute ai classici, i quali risolsero il problema creando la dicotomia *physei* (naturale) - *thesey o nomo* (artificiale o convenzionale), tra un ordine di natura non creato dall'uomo e da esso indipendente: *kosmos*, e il risultato della volontà umana: *taxis*. Ma Mandeville scopre una terza possibilità: quella delle situazioni che sono frutto dell'azione ma non della volontà umana di cui i teorici della legge di natura, come mostra il caso degli «ultimi scolastici, i gesuiti spagnoli del XVI secolo», avevano consapevolezza nonostante l'ostacolo rappresentato dal termine “natura”, e che è cosa diversa dalla tradizione razionalistica del diritto naturale del XVII secolo. E se nel caso del tardo scolastico Leonhard Lessius si tratta di una «probabile connessione», diverso, sempre secondo Hayek, è il discorso riguardo a quanto Mandeville poteva aver trovato dell'opera di Hale. ¹³⁶

Su queste premesse Hayek sviluppa la sua tesi secondo la quale «ciò che interessava a Mandeville era che le istituzioni non deliberatamente create dall'uomo – sebbene sia compito del legislatore migliorarle – portino a una composizione degli interessi divergenti dei singoli. L'identità degli interessi non era quindi “naturale” nel senso di essere indipendente dalle istituzioni che erano state formate dalle azioni degli uomini,

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 252-253; trad. it. cit., pp. 273-275.

¹³⁶ *Ibid.*, pp. 253-256; trad. it. cit., pp. 275-278.

né “artificiali” nel senso di essere prodotta da un ordinamento deliberato, ma il risultato di istituzioni spontaneamente formatesi, che si erano sviluppate perché facevano prosperare le società che vi si erano imbattute».

Un lungo «processo di tentativi e di errori» che viene ripreso da Hume. Solo nella sua opera, infatti, «il significato dei tentativi compiuti da Mandeville diventa completamente chiaro, e proprio attraverso Hume egli ha potuto esercitare la sua influenza per un periodo tanto lungo». Un’influenza che Hayek vede estendersi a Smith, Ferguson, Burke, alle “scuole storiche” di Johann G. Herder e di Savigny e all’evoluzionismo di Darwin, e che finisce per porsi in contrapposizione con una concezione della religione come «strettamente associata [...] all’“argomento della finalità intenzionale”». E se «la scoperta di un ordine sorprendente che nessun uomo aveva prospettato costituiva per la maggior parte degli uomini la prova principale dell’esistenza del creatore [...] nella morale e nella politica, Mandeville e Hume dimostrarono che il senso di giustizia e di probità, sul quale riposava l’ordine in questa sfera, non era instillato in origine nella mente dell’uomo ma era cresciuto, come quella stessa mente, nel corso di un processo di evoluzione graduale che, almeno di principio, potevamo imparare a comprendere».¹³⁷

Nella nota in cui cita Savigny, Hayek scrive che fu «molto probabilmente proprio attraverso Savigny le idee di Mandeville e Hume hanno potuto giungere a Menger e tornare così alla teoria economica». Nelle *Untersuchungen*, infatti, Menger «non solo riaffermò la teoria generale della formazione del diritto, della morale, della moneta e del mercato in un modo che credo non era stato mai tentato dai tempi di Hume, ma espresse anche il concetto fondamentale secondo il quale: “Questa concezione genetica è inseparabile dall’idea della scienza teorica”».¹³⁸

Si tratta della tesi già esposta negli *Studies*, ma qui manca Burke. Come, del resto, nelle *Untersuchungen*, mancano i riferimenti a Mandeville e a Hume. Nel saggio su Smith desta curiosità, soprattutto perché sembra di sentire un’anticipazione del mengeriano “indirizzo esatto”, strettamente connesso a quello che Hayek, riprendendo la citata “nota manoscritta” di Menger, chiama “metodo compositivo” e che «consiste nel ricondurre i fenomeni umani ai loro più originari e più semplici fattori costitutivi,

¹³⁷ *Ibid.*, pp. 259-265; trad. it. cit., pp. 280-285.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 265 n. 58; trad. it. cit., p. 289, n. 58.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

nell’attribuire loro una misura conforme alla loro natura, e infine nel cercare le leggi in base alle quali essi danno origine a fenomeni più complessi a partire da quei più semplici elementi, pensati come isolati»,¹³⁹ la citazione di un passo di Francis Jeffrey, direttore dell’«Edinburg Review», del 1803,¹⁴⁰ in cui si scrive che l’obiettivo di lord Kames, Smith, John Millar e Ferguson era di far «risalire la storia della società sino agli elementi più semplici e universali – di risolvere quasi tutto ciò che era stato attribuito a istituzioni positive nello sviluppo spontaneo e inarrestabile di certi principi ovvi – e di dimostrare con quanta poca invenzione o saggezza politica potevano essere stati creati i più complicati, ed all’apparenza artificiali, schemi della politica».

Nello scrivere che «il grande risultato conseguito da Smith è il riconoscimento che gli sforzi di un uomo andranno a beneficio di più persone e soddisferanno nel complesso un maggior numero di esigenze, quando egli si lasci guidare dai segnali astratti dei prezzi piuttosto che da esigenze manifeste [...]», Hayek aggiunge che «Smith, ovviamente, non poteva indirizzare le sue argomentazioni contro ciò che ora chiamiamo socialismo», e riporta il celebre passo sulla scacchiera («L’uomo di sistema [...] immagina di poter sistemare i vari membri di una grande società con la stessa facilità con cui la mano dispone i vari pezzi su una scacchiera [...]»)¹⁴¹ Ma delle critiche di Menger alla teoria dello scambio e del prezzo di Smith come sempre non si trova cenno. Come, del resto, non vi è accenno a Smith nel saggio sui *Grundsätze* mengeriani.¹⁴²

f) Nel primo saggio (*Reason and Evolution*) del primo libro (*Rules and Order*) di *Law, Legislation and Liberty*, già nelle prime pagine, Hayek ribadisce che la «migliore delle prime trattazioni» dei problemi relativi alla interpretazione “intenzionalista o pragmatica” della nascita delle istituzioni sociali è tuttora contenuta nelle *Untersuchungen* mengeriane, e sviluppa la propria critica a quella attribuendo maggiore importanza di quanto avesse fatto nel passato a Cartesio e al suo razionalismo filosofico inteso come antesignano del “costruttivismo razionalistico” dei secoli XIX e XX che si trasforma e si esprime in un’«illimitata fiducia nel potere della scienza» e nelle virtù della pianificazione. Hayek ne imputa gli errori al «dualismo cartesiano», e in

¹³⁹MENGER, *Untersuchungen*, cit., p. 43; trad. it. cit., p. 45.

¹⁴⁰Dal *Katalog*, cit., p. 443, risulta che di tale rivista Menger possedeva alcune annate ma non quella del 1803.

¹⁴¹HAYEK, *New Studies*, cit., pp. 266-269; trad. it. cit., pp. 290-292.

¹⁴²*Ibid.*, pp. 270-282.

particolare alla tesi dell'esistenza «di una sostanza mentale» indipendente e situata esternamente al mondo naturale che «renderebbe l'uomo, dotato di essa fin dai primordi, in grado di progettare le istituzioni sociali e culturali al cui interno si svolge la sua vita». Il difetto essenziale di tale teoria è da Hayek ravvisato nel trascurare che in realtà «tale mente è il risultato di un adattamento all'ambiente naturale e sociale in cui l'uomo vive, e che si è sviluppato in costante interazione con le istituzioni che determinano la struttura della società».¹⁴³

In questo modo, mantenendo le sue caratteristiche iniziali ed essenziali, il *True Individualism* si trasforma in una concezione individual-evoluzionistica della società sorretta da un “razionalismo critico” che consente una *selezione* delle regole di condotta. Ai “soliti eroi” della tradizione individualistica britannica: Mandeville, Hume e Ferguson, viene, come altre volte, riconosciuto d'aver superato la “falsa dicotomia tra “naturale” e “artificiale” che aveva impacciato per lunghi secoli il percorso della filosofia. Una dicotomia che viene riformulata nella «distinzione che può essere tracciata o tra situazioni che vengono a formarsi indipendentemente da, e situazioni che sono il risultato di, una *azione* umana, o tra situazioni che sorgono indipendentemente da, e situazioni che sorgono come risultato di, una *progettazione* umana». Solo che in questo caso i “nostri eroi” non sono solitari tant'è che le truppe di riserva, che si erano intravviste nelle opere precedenti, si fanno avanti con risolutezza. Di conseguenza, l'elenco dei quanti avevano nei secoli visto o intravvisto che l'“oggetto delle scienze sociali teoriche” era costituito da quelle istituzioni che sono «il risultato dell'azione umana ma non della progettazione umana», si allarga dal grammatico Aulo Gello agli scolastici medievali (Guglielmo di Conches) e da questi ai gesuiti spagnoli del sedicesimo secolo (Louis Molina, Johannes de Lugo) in un approccio evoluzionistico che – superata la crisi del XVI e XVII secolo, in cui rischiarono di esser sommersi «dal sorgere del razionalismo costruttivistico [in connessione al quale] sia il termine “ragione” sia il termine “diritto naturale” mutarono completamente il loro significato» – si risollevò «dalla ricaduta cartesiana in un modo antropomorfo di concepire tali problemi». Come al solito – tramite Hume e Mandeville (i quali si giovarono dell'esposizione della *Common Law* data da Hale per dar vita a una nuova

¹⁴³Id., *Law, Legislation and Liberty*, cit., I, pp. 9-17; trad. it. cit., pp. 16-25.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano interpretazione delle «strutture regolari che non erano dovute ad azioni dirette coscientemente a uno scopo») – i moralisti scozzesi capitanati da Smith svilupparono una «teoria sociale sistematica» che ricevette una «magnifica formulazione dal grande e lungimirante Burke» e che, guadagnata «nuova vitalità sul continente grazie alle “Scuole storiche della linguistica e del diritto”» di von Humboldt e di Savigny, rientrò nella Gran Bretagna tramite il di quest’ultimo allievo sir Henry Maine.¹⁴⁴

Non prima, tuttavia, di aver lasciato un’eredità destinata a un luminoso futuro. Fu infatti «grazie alla grande indagine del 1883 sul metodo delle scienze sociali, ad opera del fondatore della Scuola austriaca, Menger, se sul continente fu più compiutamente stabilita la posizione centrale, per tutte le scienze sociali, del problema della formazione spontanea delle istituzioni, insieme al suo carattere storico-genetico».¹⁴⁵

Si affermò così un evoluzionismo istituzionale che, tramite passaggi vari che non rientrano nei nostri attuali interessi, fecondò il nascente “concetto di evoluzione” di Darwin; tant’è che Hayek scrive che Montesquieu, Burke e Savigny furono «darwiniani prima di Darwin».¹⁴⁶

Molte altre e interessanti cose si potrebbero osservare se non si volesse abusare della “benevolenza” del curatore e degli eventuali (e a questo punto stremati) lettori. Limitiamoci pertanto a osservare che ancora una volta, nel capitolo “*Cosmos and Taxis*”, e stavolta trattando del «fatto che la libertà può essere preservata solo se viene considerata come un principio supremo che non deve venir sacrificato per dei vantaggi particolari», Hayek osserva che tale principio «fu pienamente compreso dai principali pensatori liberali del XIX secolo, uno dei quali [Constant] descrisse appunto il liberalismo come il “sistema dei principi”». A una “*french new entry*” ne segue un’altra: «Questo è infatti il punto centrale dei loro avvertimenti su “ciò che è palese e ciò che è nascosto nell’economia politica [Bastiat] e sul “pragmatismo”, che, contrariamente alle intenzioni dei suoi propugnatori, conduce inevitabilmente al socialismo». E qui, per

¹⁴⁴*Ibid.*, pp. 20-27 e n. 29 a p. 152; trad. it. cit., pp. 29-33 e n. 29. Sull’«indiretta influenza di Burke sulla scuola storica tedesca, per tramite degli studiosi di Hannover E. Brandes e A.W. Rehberg» Hayek rinvia a *Die Rechtsphilosophie*, cit. di AHRENS, a G. REXIUS, *Studien zur Staatslehre der historischen Schule*, a BRAUNE, *Edmund Burke in Deutschland* e a K. EPSTEIN, *The Genesis of German Conservatism*. E, per quel che si è visto precedentemente, non sembra di notare che da Hayek in poi si siano fatti consistenti passi in avanti al fine di illustrare le modalità di tale influenza o connessione.

¹⁴⁵HAYEK, *Law, Legislation and Liberty*, cit., I, p. 22; trad. it. cit., p. 33.

¹⁴⁶*Ibid.*, pp. 152-152 n. 33; trad. it. p. 35 n. 33.

l'ennesima volta, Hayek attribuisce l'intera responsabilità dell'affermazione a Menger, tacendo, ancora una volta, del fatto che in realtà era rivolta contro Smith.¹⁴⁷

Ma ormai il *True Individualism* aveva una genealogia di tutto rispetto e abbondanti quarti di nobiltà; e, come in tutte le famiglie che si rispettano, comprendeva atei, credenti e gli immancabili gesuiti. Che senso avrebbe mai avuto rivelare quel che Menger pensava di Smith a costo di rivelare che in quella famiglia, oltre che parenti non riconosciuti: Spencer, parenti acquisiti ma da non mettere in mostra: gli ordo-liberali, qualche "utilitarista" su cui tacere: Mises¹⁴⁸ e "stravaganti" e irriverenti anarco-capitalisti come Rothbard, c'era un irrisolto dissidio sulla natura dello scambio e delle sue conseguenze? E perché chiedere ad Hayek, le cui citazioni di Menger, in lingua, sono sempre accurate e pertinenti, di svelare un sia pure non certamente imbarazzante "segreto di famiglia"?

g) Comunque sia, ma soprattutto perché persona intellettualmente onesta, e poi perché ormai il risultato lungamente perseguito sembrava finalmente a portata di mano, Hayek, in *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*, del 1988, qualche cosa si lascia sfuggire.¹⁴⁹

O forse sfugge a William W. Bartley III. Sta di fatto che, accanto all'ennesima citazione della frase di Hume: «“Le regole della morale [...] non sono delle conclusioni della nostra ragione”»,¹⁵⁰ ai richiami a Mandeville per aver messo in luce come «le regole dell'ordine esteso siano in conflitto con quegli istinti innati che avevano tenuto insieme il piccolo gruppo»;¹⁵¹ a Smith il quale «fu il primo a capire che si aveva a che fare con modi di cooperazione umana che oltrepassano i limiti della nostra conoscenza e percezione. La sua “mano invisibile” forse sarebbe stata meglio descritta come un disegno invisibile o non percepibile. In base al sistema dei prezzi di mercato noi siamo portati a fare determinate cose in circostanze in cui siamo largamente ignari e che producono risultati che non abbiamo intenzione di produrre»;¹⁵² al rammentare ancora

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 57 e nn. 5-6, p. 160; trad. it. cit., p. 76 e nn.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 205 n. 51: «But Mises was of course a rationalist utilitarian in which direction, for reasons given, I cannot follow him». Ciò che non significa che Mises sia assente da questo libro.

¹⁴⁹ *The Collected Works of F.A. Hayek*, vol. I, ed. by W.W. BARTLEY III, London, Routledge, 1988; trad. it. *La presunzione fatale. Gli errori del socialismo*, Milano, Rusconi, 1997.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 8; trad. it. cit., p. 37.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 12-13; trad. it. cit., p. 42.

¹⁵² *Ibid.*, p. 14; trad. it. cit., p. 44.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

una volta che fu probabilmente tramite Burke e forse ancor più tramite i giuristi tedeschi della scuola di Savigny che le idee di Ferguson e di Smith sulla «proprietà come fonte di progresso» giunsero a Maine,¹⁵³ e senza dimenticare l’influenza esercitata dalle idee di Hume (secondo il quale «il mercato rendeva possibile “prestare un servizio a un altro senza provare una vera benevolenza”») nello sgretolare le idee di Aristotele e di Tommaso sul commercio, il “giusto prezzo” e l’usura¹⁵⁴ (ovvero che «il commercio è più antico dello stato»;¹⁵⁵ e neanche «la lunga serie di studiosi dell’evoluzione culturale, dai grammatici e linguisti dalla latinità classica fino a Mandeville, attraverso Herder, Vico [...] e gli storici tedeschi del diritto [...], come Savigny e così via fino a Menger [...] il solo di tutti questi a scrivere dopo Darwin [i quali] hanno cercato di fornire una ricostruzione razionale, una storia congetturale o una spiegazione evolutiva delle istituzioni culturali»;¹⁵⁶ *si arriva, finalmente, al punto*: «In realtà, si potrebbe dire che, fino alla rivoluzione soggettivistica proposta nella teoria economica degli anni intorno al 1870, la comprensione delle istituzioni create dall’uomo era dominata dall’animismo – una concezione cui anche la “mano invisibile” di Smith fornì un parziale riscontro fino a quando, negli anni successivi al 1870, il ruolo guida dei prezzi di mercato determinati in modo concorrenziale fu compreso più chiaramente».¹⁵⁷

Una “svista” che mette in discussione una genealogia? No! Con parole quasi identiche Hayek si ripete cercando di attenuare l’impatto dell’ammissione: «È stata soltanto la “rivoluzione marginalistica” del 1870 ad aver prodotto una spiegazione soddisfacente dei processi di mercato che Smith aveva descritto molto tempo prima con la metafora della “mano invisibile”, una spiegazione che, malgrado il suo carattere metaforico e incompleto, è stata la prima descrizione scientifica dei processi che si autoregolano».¹⁵⁸

Per quanto si possa discutere sulla reale paternità del libro, sorge il dubbio che Hayek avesse avuto un ripensamento o che, finalmente, abbia messo per iscritto quanto fin dall’inizio *non poteva non sapere*: che *Menger era un critico di Smith!*; e che la spiegazione “marginalistica” della nascita e dello sviluppo delle principali istituzioni

¹⁵³ *Ibid.*, p. 35; trad. it. cit., p. 74.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 46-47; trad. it. cit., p. 91.

¹⁵⁵ *Ibid.*, pp. 43-45; trad. it. cit., pp. 86-88.

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 69-70; trad. it. cit., p. 124.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 107-108; trad. it. cit., pp. 179-180.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 148; trad. it. cit., p. 235.

sociali era, se non diversa, nettamente più esauriente di quella di Smith e degli *Scots*.

5. *Per concludere; finalmente!*

Dunque, e per tutto quel che si è avuto modo di vedere, benché sia inusuale che chi conosce Mandeville conosca anche Menger,¹⁵⁹ quanti si sono imbattuti nei due teorici della nascita delle istituzioni sociali come “conseguenza inintenzionale di azioni umane intenzionali” è possibile abbiano avuto la sensazione che essi avessero in comune più di quanto l’unica citazione mengeriana di Mandeville¹⁶⁰ faccia pensare. Una curiosità che il saggio di Hayek su Mandeville ha rafforzato ma non risolto e che, in definitiva, ha reso più intrigante con l’affermazione che Menger avrebbe fatto “rivivere le idee di Smith”.

Ciò che bisogna tener presente è allora che la trasformazione mandevilliana dell’eccezione in regola non appare sufficiente a generare una nuova teoria generale dell’azione umana e una teoria generale della nascita inintenzionale delle istituzioni sociali perché non comprende una teoria generale dello scambio. Ciò che Menger invece fa fondandole sulla teoria dei valori soggettivi. E se la differenza tra Mandeville e Smith consiste nel fatto che per questo ultimo la *Invisible Hand* è ancora l’eccezione (e non è qui il caso di ricordare la fortuna della formula “spiegazione a mano invisibile” nella filosofia delle scienze sociali contemporanea), quella tra Smith e Menger consiste nel fatto che quest’ultimo riesce a spiegare l’eccezione “*eliminandola*”: mostrando come la *Invisible Hand* sia nient’altro che un espediente (quelle “oscure analogie o locuzioni insignificanti”) adottato per spiegare ciò che non è possibile spiegare interamente tramite la smithiana teoria dello scambio; ovvero mostrando che ogni singolo atto di scambio poteva avere conseguenze non intenzionali: i *prezzi*, e che una pluralità di scambi che si ripetono generano, altrettanto inintenzionalmente *istituzioni*. Di conseguenza, ciò che Smith non riusciva a spiegare se non ricorrendo alla *Invisible Hand*, può essere spiegato tramite la teoria dell’azione umana che nasce da quella dei “valori soggettivi”. Il che contribuisce anche a spiegare come mai né Menger, né gli

¹⁵⁹Con l’eccezione di C. NISHIYAMA, *The Theory of Self-Love*, più volte citato da Hayek, nella pur ampia letteratura su Mandeville, cfr. R. CUBEDDU, *Considerazioni su Mandeville e sulla scontentezza dell’alveare*, in «Il Politico», LXXX, 1, 2015, i riferimenti a Menger sono praticamente assenti.

¹⁶⁰Cfr. MENER, *Untersuchungen*, cit., p. 80.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano
austriaci, facciano uso della “famigerata metafora” e come mai siano anche restii a credere il *laissez faire* porti sempre e comunque a dei risultati “buoni” e che gli interessi (“onesti” o meno che siano) si compongano sempre armonicamente.¹⁶¹ A distinguere Mandeville e Smith da Menger è allora la loro teoria dello scambio e del valore: *oggettivistica* per i primi, *soggettivistica* per Menger.

Tuttavia – quantunque Mandeville si occupi principalmente del ruolo che le passioni svolgono nella nascita delle istituzioni sociali e Menger di come mai esse nascano dalla circostanza che gli individui, nello stesso o in momenti diversi, possono attribuire valori diversi allo stesso bene o a beni che, sulla base della conoscenza posseduta, ritengono idonei a soddisfare i propri bisogni e di come il mercato (una di quelle istituzioni) faccia emergere dei prezzi – l’obiettivo di questo contributo non è stato (e lo si è già ribadito più volte) quello di ricostruire una nuova e diversa genealogia della tradizione individualistica integrando quella tracciata da Hayek. E non è neanche di mettere in luce le motivazioni delle critiche che gli esponenti dello *Scottish Enlightenment*¹⁶² (nel quale il tema delle “passioni” riveste un’importanza primaria) rivolgono a Mandeville. Ciò potrebbe portare a concludere che quella tradizione sia più disomogenea di quanto sostenuto da Hayek, ma parimenti a dimenticare che il suo tentativo di farla confluire e fondere con Menger e con la tradizione individualistica “austriaca” è anche un’“operazione culturale” prodromica all’auspicata rinascita della tradizione liberale.

Comunque sia, mentre in Menger non vi è traccia della connessione che Hayek intende istituire perché gli *Scots* non vengono presi in considerazione e perché la connessione tra Mandeville, gli *Scots* e Menger è così generica da non poter suscitare obiezioni, quella di Smith con Menger fa eccezione.

Indubbiamente tra Mandeville e gli esponenti *Scottish* del *True Individualism* esistono differenze rilevanti, ma non eliminano il dubbio – che involontariamente torna a favore della tesi hayekiana – che possano essere state accentuate dagli *Scots* per

¹⁶¹ Ciò che spiega le loro riserve su Bastiat su cui rinvio al mio *Margini del liberalismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 29-58. Muovendo da una “teoria dei valori oggettivi” e non una “teoria dei valori soggettivi”, anche Bastiat, come Smith, pensa che quell’“armonia” presupponga degli “interessi onesti”, come quelli dello smithiano panettiere o birraio.

¹⁶² Su cui si vedano almeno HAAKONSSON, *Natural Law and Moral Philosophy*, cit.; A. BROADIE, ed., *The Cambridge Companion to the Scottish Enlightenment*, Cambridge, CUP, 2003. Al tema sono dedicati anche vari numeri monografici del «Journal of Scottish Philosophy», in particolare XII, 1, 2014: *Scottish Reactions to Mandeville*.

evitare di essere avvicinati troppo all’“empio” e scanzonato Mandeville, *pur mantenendone la sostanza della tesi*. Un dubbio che si fa viepiù forte allorché si consideri – come si è visto – che un lettore di testi smaliziato e aduso a spaccare il capello in quattro e a non sottovalutare il rilievo della “persecuzione”, come Strauss, attribuisce a Burke l’essenza della tesi di Mandeville, e ci si chiede – ma qui non si cercherà neanche di abbozzare una risposta – quanto, al di là delle critiche, anche Hume (che aveva complicato un po’ tutto mostrando come la stessa *ragione* fosse “contagiata” dalle passioni), come Smith, recepisca da Mandeville.¹⁶³

Infatti, nella *Preface* a *The Fable of the Bees*, Mandeville – scandalizzando un po’ tutti¹⁶⁴ – aveva osservato che secoli di tentativi di vario tipo non avevano avuto il risultato di modificare verso il meglio la natura umana, le passioni che la caratterizzano,¹⁶⁵ e che anzi nulla più dell’*adulazione* aveva contribuito a mitigare il loro sovente cattivo e distruttivo carattere. Tuttavia, per quanto non sia «possibile, con la sola forza, render[e l’uomo] docile e fargli compiere i progressi di cui è capace»,¹⁶⁶ egli è del parere che molto di più si possa ottenere tramite l’*adulazione*, «l’argomento più forte che si possa usare nei confronti di creature umane».¹⁶⁷

Dunque Mandeville non pensava che le passioni fossero tutte buone o tutte cattive, o

¹⁶³ Soltanto un accenno, a tal riguardo, in HAYEK, *The Legal and Political Philosophy of David Hume*, cit., pp. 106-108, ma più estese considerazioni in ID., *Dr. Mandeville*, cit., p. 263 e ss. Per un primo approccio si vedano D.F. NORTON, *Hume, Human Nature, and the Foundations of Morality*, in ID., ed., *The Cambridge Companion to Hume*, Cambridge, CUP, 1993, p. 154 e ss.; P.B. MEHTAE, *Self-Interest and Other Interests*, in HAAKONSSON, ed., *The Cambridge Companion to Adam Smith*, Cambridge, CUP, 2006, p. 258 e ss.; A. BRANCHI, *Bernard Mandeville e i costi morali della ricchezza. Arte, politica, onore e natura umana*, in «I castelli di Yale», online, III, 1, 2015, p. 59 e n. 6 per la relativa letteratura, e F. MORETT, *The Vera Causa Principle in 18th Century Moral Psychology*, in <http://philsci-archives.pitt.edu/10906/>, forthcoming in R. HARRÉ - F. MOGHADDAM, eds., *Causes and Consequences*, Berlin, Springer.

¹⁶⁴ A tal riguardo, e per uscire dall’ambiente filosofico britannico, sono da menzionare anche le critiche rivoltegli da A. GENOVESI nelle *Lezioni di economia civile*, del 1768-1770, ed. a cura di F. DAL DEGAN, Milano, Vita e Pensiero, 2013. Critiche e citazioni non menzionate da Kaye.

¹⁶⁵ Cfr. DE MANDEVILLE, *Fable*, cit., I, pp. 6-7; trad. it. cit., p. 4. Sul ruolo delle “passioni” in Mandeville si vedano M.M. GOLDSMITH, *Private i es, Publi Bene its: Bernard a ndeville’s o ia l and Politi a l Thought*, Cambridge, CUP, 1985; E.J. HUNDERT, *The Enlightenment Fable: Bernard Mandeville and the Discovery of Society*, Cambridge, CUP, 1994; A. BRANCHI, *Introduzione a Mandeville*, Roma-Bari, Laterza, 2004; M. SIMONAZZI, *Mandeville*, Roma, Carocci, 2011, e F. PONGIGLIONE, *Bernard Mandeville: tra ragione e passioni*, Roma, Edizioni Studium, 2013. Vari aspetti del pensiero di Mandeville sono stati recentemente esplorati nel numero speciale a lui dedicato da «Erasmus Journal for Philosophy and Economics», IX, 1, 2016; sul pensiero economico si veda il contributo di R. PRENDERGAST, *Bernard Mandeville and the Doctrine of Laissez-Faire*, in «Erasmus Journal for Philosophy and Economics», IX, 1, 2016, pp. 101-123.

¹⁶⁶ Cfr. DE MANDEVILLE, *Fable*, cit., I, pp. 46-47 e 42; trad. it. cit., pp. 28 e 25.

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 42-43; trad. it. p. 26.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano
che potessero essere “educate” dalla religione, dall’etica o dalla filosofia e duraturamente contenute dalla coercizione, ma constatava che oltre a danni, *in certe circostanze* potevano produrre *Publick Benefits*. Detto in maniera diversa, teorizzava un rapporto prevalentemente *casuale* tra motivazioni iniziali ed esiti finali, lo vedeva accentuarsi in situazioni di repentini ed estesi cambiamenti (come quello del passaggio, a cui assisteva, da una morale “aristocratica” a una “mercantile”). Soltanto nelle ultime opere perviene alla conclusione che soltanto l’esperienza avrebbe potuto aiutare a mitigare i potenziali effetti individuali e sociali negativi di quelle passioni innate e perenni alle quali tutti si è esposti e alla quali, in definitiva, si può opporre molto poco (adulazione, *self-liking* ed esperienza).

Il rilievo assunto dall’esperienza – e sottolineato da Hayek – fa però pensare che negli ultimi scritti Mandeville sia giunto alla conclusione che se generalmente a certe azioni si associano certe conseguenze, ovvero se si registrano “certe regolarità”, tale esperienza può fungere da criterio per valutare le azioni indirizzate al conseguimento di specifici fini e per scoraggiare quelle riguardo alle quali, e senza tener conto dei fini, non si è in grado di avanzare previsioni attendibili sulla possibili conseguenze.

Il che, tuttavia, ed è il caso di ribadirlo perché non vale soltanto per Mandeville ma si estende a tutta la filosofia delle scienze sociali del *True Individualism* (compreso Hayek al quale pure deve essere riconosciuto di averlo capito), vale soltanto se si registrano “certe regolarità” e se il processo non viene “turbato” dall’emergere di un numero eccessivo di “circostanze nuove”. Cosa che ovviamente nessun essere umano e nessuna istituzione o conoscenza può impedire, e che quando avviene frequentemente può rendere pressoché inutile l’esperienza. Il che potrebbe portare alla conclusione che le istituzioni nascono “spontaneamente” solo quando i comportamenti umani si svolgono secondo “certe regolarità” che aiutano a prevederne le conseguenze.

Il problema è quindi costituito dal fatto che ad essere “naturale” e “regolare” è soltanto il tentativo dell’uomo di migliorare la propria condizione che è indirizzato proprio alla realizzazione di quelle passioni, di quei bisogni e di quei valori. Un tentativo che non si realizza “naturalmente” e che, come aveva visto Menger, potrebbe anche non realizzarsi. E questo, a seconda delle circostanze in cui avviene, può avere un numero di conseguenze (individuali e sociali) *inintenzionali* che hanno una relazione

labile col giudizio che può essere dato delle passioni stesse. A questo punto sembra del tutto ovvio che in circostanze in cui sembra che i buoni propositi abbiano tanto vita grama quanto realizzazioni ed esiti casuali, ci si potrebbe chiedere se per ridurli sia meglio cercare di incidere sulle passioni (selezionando quelle la cui realizzazione, per esperienza, produce un minor numero di conseguenze inintenzionali), o sul processo (riducendo l'inserimento di "nuove circostanze").

Si tratta di due prospettive che tuttavia presentano aspetti inquietanti perché se la prima è quella delle filosofie politiche "costruttivistiche" che vorrebbero mutare la natura umana o riportarla a un ipotetico stato originario buono e poi corrotto dalla civiltà (e soprattutto dal mercato, inteso come regno di conflittuali e illimitati egoismi e non di liberi e reciproci scambi), e ha lo "svantaggio" di limitarne la libertà senza certezza del fatto che ciò produca le conseguenze attese, la seconda si fonda su un vano tentativo di impedire l'emergere della *novità*. Detto diversamente, esse danno per scontato che la natura umana possa definitivamente superare, e non soltanto ridurre, la condizione di incertezza, di conoscenza limitata e fallibile e di imprevedibile disponibilità di tempo e che la filosofia politica possa incidere sulla natura delle passioni e sui processi a cui dà vita il loro perseguimento.

Tuttavia, se *il grande contributo dato da Mandeville alle scienze sociali teoriche è – come acutamente messo in evidenza da Hayek – quello di aver trasformato un caso eccezionale (vizi privati che possono produrre benefici pubblici) in una teoria generale dell'azione umana* (le principali istituzioni sociali sono nate inintenzionalmente dall'azione ma non dalla volontà umana) e, senza negare che in *situazioni ergodiche* i buoni propositi (ovvero quelli che nel passato si sono rivelati in larga misura privi di conseguenze inintenzionali) hanno buone possibilità di realizzarsi e un numero prevedibile di conseguenze, il fatto è che tale situazione interessa meno delle potenzialità e dell'attendibilità di una valutazione delle "circostanze nuove" alla luce di principi che l'esperienza ha insegnato a non mettere in discussione. Ad esempio quello della libertà al quale si associa anche l'emergere di novità.

Il problema che ci si dovrebbe porre riguarda quindi la possibilità da parte della filosofia politica e delle scienze sociali di possedere la conoscenza che consente di avanzare previsioni attendibili non soltanto circa gli esiti connessi alla realizzazione

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

delle passioni, o dei valori, ma anche, e forse soprattutto, circa le conseguenze delle novità sia scientifico-tecnologiche, sia “moralì”. Ciò che significa disporre di informazioni attendibili sulle possibili reazioni degli individui che (anche involontariamente) verranno coinvolti nei processi di innovazione.

La questione centrale è quindi rappresentata dall’interpretazione (giusta o sbagliata) che si possono dare dei propositi e delle azioni di altri individui. Tant’è che ciò che è importante nelle scienze sociali, scrive Hayek in *Scientism and the Study of Society*, è che «se i fenomeni sociali non manifestassero altro ordine all’infuori di quello conferito loro da una intenzionalità cosciente, non ci sarebbe posto per alcuna scienza teorica della società e tutto si ridurrebbe esclusivamente [...] a problemi di psicologia. È soltanto nella misura in cui un certo tipo di ordine emerge come risultato dell’azione dei singoli, ma senza essere stato da alcuno di essi coscientemente perseguito, che si pone il problema di una loro spiegazione teorica».¹⁶⁸

Il punto centrale della teoria di Mandeville è che ogni realizzazione di una passione, di un valore, o di un bisogno ne può generare degli altri senza che sia possibile sapere esattamente quali (*l’emergere di novità*); a meno che (come messo in luce da Hayek) non si disponga di una conoscenza che sia superiore a quella distribuita tra tutti coloro che in qualsiasi misura sono coinvolti nel processo e che si sia in grado di prevedere con esattezza come costoro reagiranno alle “nuove circostanze” che potrebbero affiorare.

Da questo punto di vista si potrebbe osservare che il legame tra Mandeville e gli austriaci consiste nel fatto che gli esiti dei processi sociali possono indurre a mutare le nostre intenzioni iniziali e a modificarle e selezionarle nella prospettiva della diminuzione delle loro conseguenze inintenzionali. Nella versione hayekiana della *catallassi* la velocità del mercato nella diffusione delle informazioni e della conoscenza su tali conseguenze è lo strumento principale per ridurre le conseguenze inintenzionali. A condizione che si mantengano “certe regolarità”. In altre parole, quella che si erge sulla teoria generale dell’azione umana definita come *catallassi* è una filosofia delle scienze sociali che si propone di ridurre i tempi per acquisire conoscenza sui possibili esiti inintenzionali delle azioni umane intenzionali (ispirate da passioni, vizi, bisogni, valori, etc.) eliminando o minimizzando la coercizione non soltanto perché immorale,

¹⁶⁸ Cfr. HAYEK, *Scientism and the Study of Society*, cit., p. 103; trad. it. cit., pp. 73-74.

ma anche, e soprattutto, perché inefficace ed inutilmente costosa. E ciò, senza che sia necessaria un'azione politico-coercitiva per moderare le passioni, i valori e i bisogni che a sua volta, come si è detto, presupporrebbe una conoscenza superiore a quella distribuita casualmente tra i partecipanti al processo.

Ed è altresì evidente che se una filosofia delle scienze sociali potesse – in condizioni ergodiche (che comunque presuppongono comunque un “certo grado” di identità condivisa e di compattezza sociale) e senza una predominante influenza di *skilful politicians* che producono regole tendenti a modificare i costi, gli incentivi e le scelte degli attori sociali tramite la coercizione e la distribuzione di informazioni – insegnare quali azioni siano maggiormente suscettibili di produrre conseguenze inintenzionali, etc., la filosofia politica ne potrebbe trarre vantaggio al fine della propria elaborazione del miglior ordine politico. Una banalità trascurata da quanti pensano che l'attribuzione di “buono” a un regime politico dipenda essenzialmente dai propositi che lo fondano e che ne ispirano l'azione, finendo così per concepire la politica come un processo che tende costantemente all'eliminazione di ciò che non consente a tali principi di affermarsi; vale a dire, ed anzitutto la libertà, ma che si scontrano con la resistenza della purtroppo ineliminabile passione detta *invidia*.¹⁶⁹

Bene o male che sia, tale funzione moderatrice delle passioni e dei bisogni dell'uomo nella prospettiva del loro volgerli in *Publick Benefits*, la politica, quale che sia il giudizio che di quelle passioni e della stessa politica si voglia dare, non è più in grado di assolverla.

Pertanto, tenendo conto che ogni realizzazione di passioni, bisogni e valori ne genera altri ugualmente inintenzionali, e talora anche indesiderati, il mercato potrebbe riuscire a fare ciò che alla politica non riesce più soltanto se la propria velocità di trasformazione dell'informazione in conoscenza risultasse superiore alla frequenza dell'emergere di novità. Quando invece un emergere continuo di “nuove circostanze” produce una situazione di *impasse* e di disordine, se non si ricorre alla politica e a *skilful politicians*, la possibilità che nascano delle “buone istituzioni”, che si consolidino e che vengano migliorate alla luce dell'esperienza, si fa remota. E quell’“elemento genetico”

¹⁶⁹Una passione comunque ambivalente dato che, come già MANDEVILLE aveva visto (cfr. *Fable*, cit., I, Remark N), produce tanto l’“appello a Giove” e atteggiamenti punitivi nei confronti di coloro i quali ne sono oggetto, quanto un non disprezzabile incentivo alla mobilità sociale.

Noterelle sul “vero individualismo” hayekiano

si rivela nient'altro che un accidentale “fenomeno culturale”.

Tant'è che, a dimostrazione di quanti pochi progressi siano stati fatti in questa direzione dai tempi di Menger, prendendo spunto da quanto sostenuto da Bruno Leoni, anche Hayek deve riconoscere che «per varie ragioni i processi evolutivi spontanei possono condurre a una *impasse* da cui non possono districarsi con le proprie forze, o, almeno, da cui non riescono a correggersi abbastanza velocemente. [...] Il fatto che il diritto così evolventesi abbia certe proprietà desiderabili non prova che esso sarà sempre un buon diritto, e che qualche sua regola non possa rivelarsi molto inadeguata. Pertanto non significa che si possa interamente fare a meno della legislazione. Vi sono diverse ragioni a sostegno di questo. Una è che il processo di sviluppo giurisprudenziale del diritto è graduale, e può dimostrarsi troppo lento per pervenire a rapidi adattamenti, a circostanze interamente nuove. La più importante, forse, è comunque che non è solo difficile, ma pure indesiderabile, che le decisioni giurisprudenziali invertano una tendenza che è ormai consolidata, e di cui si vede che ha cattive conseguenze ed è palesemente errata».¹⁷⁰

¹⁷⁰HAYEK, *Law, Legislation and Liberty*, cit., I, p. 88 e n. 35 a p. 168; trad. it., p. 114 e n.

MASSIMO DE LEONARDIS

*Occidente e islam nelle relazioni internazionali.
Dalla storia all'attualità*

Abstract: *This historical survey maintains that European countries have no faults to be forgiven by Islam. Muhammad was the only founder of a religion being also a military leader and Islam was a permanent threat to Europe from the IX century to the XVII century. In contemporary age the religious factor was no longer relevant for Europe (no longer Christianity) in its relations with the Ottoman Empire. Nowadays a secularized Europe opening the doors to Islamic immigration is courting disaster.*

Keywords: West civilization; Islam; Clash of civilizations; Power politics.

Di fronte alla minaccia del terrorismo islamico, alla sfida identitaria del fondamentalismo maomettano, al disordine che travaglia il mondo arabo e musulmano, spesso intellettuali di un Occidente che «non ama più se stesso» si battono il petto, identificando presunte colpe dell'Europa o degli Stati Uniti che in qualche modo spiegherebbero, se non proprio giustificerebbero, la rabbia dei seguaci del “profeta”. Questo contributo mira a dare una lettura opposta delle relazioni internazionali sia nel lungo periodo sia nei decenni più recenti.

Il lungo conflitto tra cristianità e islam

Certamente tra il mondo arabo, e più in generale islamico, e l'Europa cristiana vi sono stati anche momenti di fecondi scambi culturali. Tuttavia nelle relazioni politiche, diplomatiche e militari non vi è dubbio che tra i due mondi siano stati nettamente prevalenti i conflitti, sui quali quindi ci si soffermerà. A riprova di ciò, recentemente il giurista Carlo Cardia ha ricordato¹ un episodio avvenuto durante gli infruttuosi colloqui per la firma di una convenzione tra lo stato italiano e le comunità islamiche, un esponente

¹ Cit. in G. BUCCINI, *Gli islam d'Italia e lo Stato a caccia dell'attimo fuggito*, in «Corriere La Lettura», 31 gennaio 2016. L'edificio fa parte della Alhambra, oggi dichiarata dall'UNESCO patrimonio mondiale dell'umanità. Il 10 luglio 2003 nel pieno centro storico di Granada è stata comunque costruita una grande moschea. Altra materia del contendere è a Cordoba l'antica chiesa visigotica di San Vincenzo, distrutta dall'emiro 'Abd al-Rahmān I per costruirvi la moschea, oggi ritornata alla destinazione originaria come cattedrale dell'Immacolata Concezione di Maria Santissima.

delle quali chiese di inserire nella relazione una dichiarazione per la restituzione dell'ex moschea di Granada. Cardia rispose ironicamente: «Voi rivolete Granada e noi Costantinopoli» e la cosa finì lì. L'episodio è rivelatore, ma non va letto in maniera superficiale, come se nella storia dei rapporti tra islam e cristianesimo vi fossero torti reciproci ed equivalenti.

Non si può infatti mettere tutto sullo stesso piano. Volendo porre la questione, giusta, ma non esaustiva, di chi ha cominciato e ha persistito a lungo ad aggredire, la risposta è comunque l'islam. Maometto è l'unico fondatore di una religione che sia stato anche un capo militare e abbia guidato i suoi fedeli in battaglia. L'islam attuale si stende su un territorio originariamente non suo, né arabo, né turco, né persiano. Il cristianesimo si è diffuso nei primi tre secoli grazie al sangue dei martiri, non a quello dei nemici sconfitti e soggiogati.² Oggi gli *shahīd*, «testimoni della fede», i cosiddetti martiri islamici, commettono suicidio per uccidere i nemici.

Per il cristianesimo la fede richiede un consenso volontario e non può essere imposta con la forza. La chiesa non ha utilizzato il potere temporale come braccio secolare per propagare la fede, ma, ciò che è ben diverso, per difendere la società cristiana contro i suoi perturbatori. San Tommaso d'Aquino precisa, in effetti, che «ci sono degli increduli, come i giudei e i pagani, i quali non hanno mai abbracciata la fede. E questi non si devono costringere a credere in nessuna maniera: perché credere è un atto volontario. Tuttavia i fedeli hanno il dovere di costringerli, se ne hanno la facoltà, a non ostacolare la fede con bestemmie, cattivi suggerimenti, oppure con aperte persecuzioni. Ecco perché coloro che credono in Cristo spesso fanno guerra agli infedeli, non per costringerli a credere (perché anche quando riuscissero a vincerli e a farli prigionieri, li lascerebbero liberi di credere, se vogliono): ma per costringerli a non ostacolare la fede di Cristo».³ Un episodio dei secoli successivi illustra bene questo concetto del Dottore Angelico: S. Vincent de Paul (1581-1660), sperando di convertire il bey di Algeri, inviò i suoi confratelli senz'armi; ma quando nel 1623 i primi cristiani di Algeri furono massacrati chiese all'ammiraglio Philippe-Emmanuel de Gondi di cannoneggiare la città.

² Si veda in proposito il discorso di Benedetto XVI a Ratisbona (cfr. *infra*).

³ S. TOMMASO D'AQUINO, *La Somma Teologica*, traduzione e commento a cura dei domenicani italiani, vol. XIV, Bologna, Edizioni Studio Domenicano, 1984, II-II, qu.10, art. 8, *Utrum infideles compellendi sint ad fidem*, p. 228.

Il magistero costante della chiesa non ha mai predicato la pace a qualunque prezzo. Joseph Ratzinger, prima da cardinale prefetto della congregazione per la dottrina della fede poi come sommo pontefice, ha richiamato tale dottrina. «La pace e il diritto, la pace e la giustizia sono inseparabilmente interconnessi. Quando il diritto è distrutto, quando l'ingiustizia prende il potere, la pace è sempre minacciata ed è già, almeno in parte, compromessa. Certamente la difesa del diritto può e deve, in alcune circostanze, far ricorso a una forza commisurata. Un pacifismo assoluto, che neghi al diritto l'uso di qualunque mezzo coercitivo, si risolverebbe in una capitolazione davanti all'iniquità, ne sanzionerebbe la presa del potere e abbandonerebbe il mondo al *diktat* della violenza».⁴ «Occorre tener ben presente che la pace non può essere ridotta a semplice assenza di conflitti armati, ma va compresa come «il frutto dell'ordine impresso nella società umana dal suo divino fondatore [...] il riconoscimento della piena verità di Dio è condizione previa e indispensabile per il consolidamento della verità della pace».⁵ Un “dialogo” sul tema della pace tra cattolicesimo e islam può certamente ricercarsi sulla base del principio di non uccidere in nome di Dio, ma andare oltre su un piano teologico pare assai arduo. «Se la pace è un dono del cielo, una grazia»,⁶ l'utilità di preghiere per la pace che accomunano rappresentanti di diverse religioni non può certo avere un valore soprannaturale; al massimo può forse avere un'utilità politica o diplomatica, al prezzo però di seminare confusione dottrinale tra i cattolici e minarne l'identità e la volontà di resistenza.

Quanto all'islam, certamente il termine *jihād* non si riduce alla “guerra santa” e quest'ultima è stata interpretata e applicata con varie sfumature dalle diverse scuole coraniche. Tuttavia nell'islam vi è la distinzione fondamentale del mondo in due parti contrapposte, il territorio dell'islam (*Dâr al-Islâm*) e il territorio della guerra (*Dâr al-Harb*), che prevede l'islamizzazione con le armi di territori ancora “infedeli”. Riguardo allo *jus in bello*, le regole da osservare in guerra, ad esempio sul trattamento dei prigionieri, «le possibilità che le scuole coraniche prendono in considerazione sono quattro: – L'imām

⁴BENEDETTO XVI, *Discorso a Subiaco*, 1° aprile 2005, in <http://magisterobenedettoxvi.blogspot.it/2008/02/leuropa-nella-crisi-delle-culture.html>.

⁵*Nella verità, la pace*, messaggio per la giornata della pace, 1° gennaio 2006, in http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/messages/peace/documents/hf_ben-xvi_mes_20051213_XXXIX-world-day-peace_it.html.

⁶*Insegnamenti pontifici*, a cura dei MONACI DI SOLESMES, vol. V, *La pace internazionale*, parte prima, *La guerra moderna*, Roma, Edizioni Paoline, 1958 [con *Imprimatur* ecclesiastico], *Introduzione*, pp. 5-6.

ha il diritto di uccidere i prigionieri [...] – L'imām può liberare i prigionieri dietro pagamento di un riscatto o senza alcuna condizione [...] – L'imām può condannare i prigionieri alla schiavitù quando lo ritenga conveniente [...] – L'imām, secondo i malikiti, può liberare i prigionieri imponendo loro di pagare la *jizyah* [il testatico, n.d.a]». ⁷

Come scriveva nel 1967 il gesuita Ludwig von Hertling, professore di storia ecclesiastica all'università gregoriana di Roma: «La chiesa e l'islam sono [...] le due grandi rivali nella storia religiosa dell'umanità. Nel corso della loro lunga storia, esse si sono mantenute in uno stato di continua frizione, talora aperta e talora latente, nel punto in cui geograficamente si sono incontrate, cioè il Mediterraneo. A una lotta decisiva però non si è ancora arrivati. Vi si giungerà tuttavia in un avvenire più o meno lontano, ed essa deciderà della religione dell'Asia». ⁸ Forse va aggiunta l'Africa. Di fatto, per restare vicino a noi, i musulmani sono arrivati fino a Poitiers in Europa occidentale e a Budapest e Vienna in Europa centrale. L'espansione armata prima araba e poi turca conquistò tutta l'Africa settentrionale, il Medio Oriente, la Spagna, i Balcani e la Sicilia (subì i primi attacchi nel 652 e fu dominata dal 827 al 1091). L'islam fu come una tenaglia, prima a Occidente mossero gli arabi; mentre questi erano respinti oltre Gibilterra nel 1492, a Oriente avanzavano da secoli i turchi.

Papa Giovanni X nella primavera del 916 dovette guidare alla vittoria le milizie longobarde e pontificie contro i musulmani sbarcati in Italia e a metà del X secolo papa Giovanni XII difese Roma con le armi in pugno. Numerosi sono gli esempi di sommi pontefici, anche santi e beati, che approvarono o promossero la guerra contro i musulmani. Il più famoso e più importante è quello della battaglia di Lepanto del 1571. Fu S. Pio V ad organizzare la coalizione delle potenze cristiane, a utilizzare le rendite ecclesiastiche per finanziarla, a incitare alla lotta, alla quale partecipò la flotta pontificia. Un secolo dopo, il beato Innocenzo XI, papa dal 1676 al 1689, fu l'artefice delle coalizioni anti-ottomane. Molti sono stati i sovrani, i militari e i religiosi che presero parte a guerre giuste contro i musulmani elevati alla gloria degli altari: dal beato papa Urbano II, che promosse la prima crociata, a san Bernardo, che predicò la seconda, da san Luigi IX, re

⁷ G. LIGIOS, *Teoria e prassi della dottrina classica del jihād*, in V. PIACENTINI FIORANI, *Islam. Logica della fede e logica della conflittualità*, Milano, FrancoAngeli, 2003, p. 241. Cfr. anche *Comportamenti leciti e proibiti in guerra* (pp. 235-36) di tale volume, ove ogni affermazione è fondata su testi islamici.

⁸ L. HERTLING, *Storia della Chiesa*, Roma, Città Nuova Editrice, 1967², p. 186.

di Francia, che condusse la settima e l'ottava, a san Ferdinando III, re di Castiglia e di León, alfiere della *Reconquista*. L'ultimo caso è quello del cappuccino Marco d'Aviano, stretto collaboratore del beato Innocenzo XI, a sua volta beatificato nell'aprile 2003, la cui statua campeggia sulla facciata della Kapuzinerkirche nella capitale austriaca, consigliere per un ventennio dell'imperatore Leopoldo I, eroe della vittoriosa difesa di Vienna del 1683 e anima della resistenza cristiana contro gli ottomani anche a Budapest (1684 e 1686), Neuhäusel (1685), Mohács (1687), Belgrado (1688). Due secoli prima il francescano san Giovanni da Capestrano aveva animato la difesa contro i turchi. Aveva settant'anni quando, nel 1456, partecipò alla difesa di Belgrado, dove per undici giorni mai abbandonò il campo di battaglia: «Entrò nelle schiere dei combattenti, – scrive Piero Bargellini⁹ – dove era più incerta la sorte delle armi, incitando i cristiani ad avere fede nel nome di Gesù», innalzando il suo stendardo con il monogramma bernardiniano di Cristo re e una pesante croce di legno.

In un recente volume sulle guerre tra cristiani e musulmani, l'autore, ricordando le figure di due condottieri difensori della cristianità dall'islam, Giovanni Hunyadi e appunto Giovanni da Capestrano, che Giovanni Paolo II ha proclamato nel 1984 patrono dei cappellani militari di tutto il mondo, giustamente commenta: «Nati in un'età di ferro, la loro vita avventurosa e tormentata può forse scandalizzare la maggior parte dei cristiani contemporanei, sicuramente più mansueti e pacifici: eppure la pace e la libertà che permettono questa mitezza sono conseguenza diretta di quelle battaglie».¹⁰ L'identità politica e spirituale della *Respublica Christiana* si formò anche per contrapposizione al nemico più mortale dell'Europa, l'islam. Il monaco lusitano del secolo VIII Isidoro Pacensis, nel descrivere la battaglia di Poitiers del 732, ove Carlo Martello sconfisse gli arabi, usa queste espressioni, tra le prime e rare in cui compare il termine “europei”: «*Prospiciunt Europenses Arabum tentoria ordinata*».¹¹ Carlo Martello era il nonno di Carlo Magno, il primo sacro romano imperatore. Scrive il citato Hertling: «La grande svolta nella politica europea, costituita da quella unione del papa con la Francia carolingia, che portò al formarsi delle nuove famiglie di popoli europei e che diede al

⁹ Cfr. P. BARGELLINI, *Mille santi del giorno*, Firenze-Milano, Vallecchi-Massimo, 1980, p. 594.

¹⁰ A. LEONI, *La Croce e la mezzaluna*, Milano, Ares, 2002, p. 152.

¹¹ ISIDORUS PACENSIS, *Isidori Pacensis Chronicon*, in *Patrologia Latina Database* [versione elettronica della *Patrologia Latina*, a cura di J.-P. MIGNÉ], vol. 96, coll. 1271 C e D.

medioevo il suo volto politico ed ecclesiastico, fu [...] una conseguenza indiretta della conquista araba. In ciò dobbiamo dar ragione a questi storici moderni che fanno iniziare il medioevo precisamente dalla comparsa dell'islam». ¹² Va anche precisato che oggi nessun serio medievista considererebbe più “secoli bui” l’“età di mezzo”, come ripetono superficiali e ideologizzati pubblicisti. ¹³

L'impulso esterno alle crociate fu dato dalla conquista di Gerusalemme da parte dei turchi selgiuchidi nel 1070. Fino ad allora i numerosi pellegrinaggi ai luoghi santi non erano stati interrotti dalla conquista araba nel 637. L'espansione dei turchi selgiuchidi aveva sostituito come razza imperiale del mondo musulmano arabi e persiani, che, sotto l'influsso di una civilizzazione raffinata, avevano attenuato la loro primitiva combattività. Tra l'altro, appare quindi inconsistente il discorso che essendo l'islam più giovane di sei secoli del cristianesimo, che sarebbe stato anch'esso violento all'inizio (il che non è vero), bisogna dargli tempo di evolvere. In realtà l'islam ha conosciuto un suo “periodo d'oro”, comunque segnato da espansione guerriera, dal quale è poi regredito.

I turchi conquistarono Bagdad e Mosul nel 1055, estesero il loro dominio alla Siria e all'Armenia, il più antico regno cristiano, nel 1076 presero Damasco e dal 1080 ebbero nelle loro mani quasi tutta l'Asia Minore. Da Nicea, dove si erano installati nel 1078, i turchi potevano sferrare in qualunque momento un colpo contro Costantinopoli con quattro secoli di anticipo. Nel 1087, con gesto di sfida altamente simbolico, il terzo sultano selgiuchida, Malik-Scià, aveva immerso la sua spada nelle acque del Mediterraneo. Un gesto che ricorda, meno brutalmente, il sangue dei cristiani copti sparso sulle coste della Libia perché giungesse simbolicamente in Italia. Nessun papa dubitò mai della giustezza delle crociate. Pio XII, nell'allocuzione del 24 giugno 1944 alla Congregazione della propaganda e alle opere missionarie, esclamava: «Le crociate si proponevano la liberazione della Terra Santa, e particolarmente del Sepolcro di Cristo, dalle mani degli infedeli: fine senza dubbio quanto mai nobile ed elevato! Oltre a ciò, esse storicamente dovevano servire a difendere la fede e la civiltà dell'Occidente cristiano contro l'islam». ¹⁴ «La crociata (e). – scrive un compendio della dottrina cattolica sul tema della

¹² HERTLING, *Storia della Chiesa*, cit., p. 189.

¹³ Anzi, bisogna parlare di *Luce del Medioevo*, titolo del volume di R. PERNOD (Torino, Gribaudi, 2002).

¹⁴ Cit. in *La guerra moderna*, cit., pp. 407-408.

guerra¹⁵ – tra i beni da rispettare e difendere, come i più essenziali, bisogna includere i beni spirituali, e il più importante di tutti, la fede, che ci permette di raggiungere il nostro fine soprannaturale: Dio. È perciò cosa legittima, e alle volte è un obbligo, difendere questo bene, in caso di attacco o grave minaccia, se è necessario, anche con le armi». L'islam fu favorito dai caratteri negativi del dominio bizantino e dalle divisioni tra i cristiani: meglio il turbante turco della tiara romana, dicevano molti ortodossi. Francesco I, re cristianissimo di Francia, inaugurò la politica di intesa con gli ottomani in funzione anti-asburgica, continuata poi nel secolo successivo dai cardinali Richelieu e Mazzarino. A Lepanto i francesi non erano presenti; le guerre di religione tra cattolici e protestanti impedirono alla Spagna di sfruttare tale vittoria e ne deviarono l'attenzione dallo scontro con gli ottomani.¹⁶

Anche nel campo musulmano però vi fu tra 1578 e il 1590 una guerra di religione tra i turchi sunniti e i persiani sciiti. La guerra fu combattuta fra la Persia safavide, sotto Mohammed Khodabanda e Abbas I, e l'Impero ottomano sotto Murad III. Il conflitto deviò temporaneamente l'interesse ottomano dagli affari europei. La pace venne conclusa con il trattato di Costantinopoli del 21 marzo 1590, con il quale la Persia confermava le conquiste ottomane, promettendo la fine della propaganda religiosa sciita nei territori ottomani e la fine della persecuzione dei sunniti sul proprio territorio. Con i safavidi la Persia fu rapidamente e profondamente sciitizzata e divenne anzi la più grande nazione sciita del mondo musulmano (posizione mantenuta dall'Iran moderno), e visse il suo ultimo periodo come potenza internazionale. All'inizio del XVII secolo, fu concordato un confine definitivo con l'Impero ottomano che ancora oggi divide Turchia e Iran.

«*Silete theologi in munere alieno*»,¹⁷ proclamò nel 1585 Alberico Gentili, giuriconsulto italiano emigrato in Inghilterra per sospetto protestantesimo, invitando a escludere considerazioni religiose dalla politica internazionale. Mentre un altro dei fondatori del

¹⁵ *Ibid.*, pp. 13-14. Sulle crociate cfr. F. CARDINI, *Le Crociate tra il mito e la storia*, Roma, Istituto di Cultura Nova Civitas, 1971; T.F. MADDEN, *Le crociate. Una storia nuova*, Torino, Lindau, 2005; J.-F. MICHAUD, *Storia delle crociate*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1999; J. RICHARD, *La grande storia delle Crociate*, Roma, Newton & Compton, 1999.

¹⁶ Cfr. F. BRAUDEL, *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Torino, Einaudi, 1999, vol. II, cap. IV-V.

¹⁷ *De iure belli*, libro I, cap. XII, pubblicato a Londra nel 1588, ora disponibile in edizione italiana integralmente annotata (*Il diritto di guerra*, a cura di G. MARCHETTO - C. ZENDRI, Giuffrè, Milano 2008).

moderno diritto internazionale, Francisco de Vitoria, considerava i turchi nemici sotto il profilo della fede, Gentili invitava a considerarli pragmaticamente solo avversari politici.¹⁸ L'Europa moderna adotterà tale visione secolarizzata. Dopo la guerra dei trent'anni e la pace di Westfalia, in Europa non si combatterono più guerre di religione. Restava comunque la minaccia ottomana che ebbe il suo ultimo momento culminante con il ricordato assedio di Vienna del 1683.

L'età contemporanea

Venendo ai due ultimi secoli, va osservato che il fattore religioso è stato per nulla predominante nell'atteggiamento dell'Europa (non più *Christianitas*) in espansione verso l'islam in decadenza. L'Impero ottomano era definito «l'uomo malato» d'Europa,¹⁹ ma per tutto il secolo XIX fu sostenuto dalla Gran Bretagna, per ragioni strategiche di opposizione alla Russia. Nella guerra di Crimea (1853-1856) Gran Bretagna, Francia e Piemonte furono alleati dell'Impero ottomano contro la Russia e la sconfissero. Anche l'Impero austriaco si unì alla coalizione anti-russa, pur non partecipando alle ostilità a causa della fine della guerra.

Negli anni trenta vi erano state le due crisi egiziane. Il pasha d'Egitto Mehemet Ali si ribellò al sultano cercando di costituire un impero arabo ereditario distinto dall'Impero ottomano. Nella prima crisi il sultano fu appoggiato dalla Russia e dalla Gran Bretagna. Nella seconda Mehemet Ali fu sostenuto dalla Francia, mentre tutte le altre grandi potenze appoggiarono il sultano. Da quelle vicende si consolidò il moderno Egitto e nell'Impero ottomano iniziò un altalenante processo di riforme, il *Tanzimat*. Ancora nel 1843 vi fu però la pubblica decapitazione di un armeno ritornato cristiano dopo essersi convertito all'islam; il suo cadavere fu gettato in pasto ai cani, nonostante le proteste di cinque ambasciatori. Poi la legge, ci viene detto, «cadde in disuso».²⁰

I patriarchi greco-ortodossi di Costantinopoli seguirono sempre una linea collabora-

¹⁸ Cfr. A.A. CASSI, *Alle origini del diritto internazionale: Alberico Gentili*, in [www.treccani.it/enciclopedia/alle-origini-del-diritto-internazionale-alberico-gentili_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/alle-origini-del-diritto-internazionale-alberico-gentili_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto)/).

¹⁹ La definizione è dello zar Nicola I nel colloquio dell'11 gennaio 1853 con l'ambasciatore britannico a San Pietroburgo sir Hamilton Seymour. Cfr. O. BARIÉ - M. DE LEONARDIS - A.G. DE' ROBERTIS - G. ROSSI, a cura di, *Storia delle Relazioni Internazionali: testi e documenti 1815-2003*, Bologna, Monduzzi, 2008, n. 88a.

²⁰ P. MANSEL, *Costantinopoli. Splendore e declino della capitale dell'Impero ottomano 1453-1924*, Milano, Mondadori, 2003, pp. 253-254.

zionista con il sultano. Quando, ad esempio, nel 1821 scoppiò la rivoluzione greca, il patriarca Gregorio V accettò di lanciare contro i rivoltosi la scomunica e di farla leggere solennemente alla vigilia di Pasqua. Subito dopo però le guardie del sultano lo arrestarono e lo uccisero lasciandolo agonizzare per molte ore. Il suo cadavere restò appeso per tre giorni e fu poi gettato in mare. Contemporaneamente furono impiccati tre vescovi e due cappellani.²¹

Il colonialismo europeo dei secoli XIX e XX, fu dovuto a motivazioni non religiose. Ad esempio, lo sbarco ad Algeri, nel luglio 1830, rispose all'esigenza di sradicare il fenomeno dei corsari (o pirati) barbareschi.²² I francesi seguivano il principio «il Vangelo ai coloni, il Corano agli indigeni». Sotto la monarchia orleanista, in Algeria il governo finanziava l'insegnamento del Corano e favoriva il pellegrinaggio alla Mecca. La Gran Bretagna nelle sue colonie tollerò e poi appoggiò l'attività missionaria tra le popolazioni non musulmane, ma la proibì verso gli islamici.²³

Durante la prima guerra mondiale il *jihad* islamico fu proclamato il 14 novembre 1914 dalla massima autorità religiosa dell'Impero ottomano, alleato degli Imperi centrali. L'unità della *umma* (la comunità dei credenti) fu però infranta dalla rivolta araba, sostenuta dai britannici e proclamata dallo sceriffo della Mecca, al-Ḥusayn ibn 'Alī, appartenente agli hashemiti, i discendenti di Hāshim ibn 'Abd Manāf, antenato di Maometto.

È un luogo comune accusare il colonialismo europeo e gli accordi Sykes-Picot del

²¹ *Ibid.*, pp. 230-231.

²² Lepanto inferse un colpo decisivo all'espansione militare marittima dell'Impero ottomano, ma nel Mediterraneo occidentale continuarono le scorrerie che partivano dalle reggenze di fatto autonome di Algeri, Tunisi e Tripoli. La storiografia usa sia il termine "corsari" sia quello di "pirati", preferito dai contemporanei e più appropriato, poiché le loro scorrerie avvenivano in un quadro di illegittimità alla luce sia dello *jus ad bellum* sia dello *jus in bello*. Cfr. S. BONO, *I corsari barbareschi*, Torino, ERI, 1964; F.G. ROMEO, *Pirati e corsari nel Mediterraneo. Lo scontro tra cristiani e saraceni tra il IX e il XIX sec.*, Cavallino, Capone, 2000; D. PANZAC, *Les corsaires barbaresques: la fin d'une épopée 1800-1820*, Paris, CNRS Éditions, 1999; F. RUSSO, *Guerra di corsa. Ragguaglio storico sulle principali incursioni turco-barbaresche in Italia e sulla sorte dei deportati tra il XVI ed il XIX secolo*, Roma, Ufficio storico dello Stato Maggiore dell'Esercito, 1997; F. CHARLES-ROUX, *France et Afrique du Nord avant 1830. Les précurseurs de la conquête*, Paris, Alcan, 1932, cap. XV.

²³ Cfr. J. LEFLON, *Restaurazione e crisi liberale (1815-1846)*, vol. XX/2 della *Storia della Chiesa dalle origini ai giorni nostri*, Torino, SAIE, 1975, p. 920; V. PRINZIVALLI, *Le missioni cattoliche al di là dei mari e Propaganda Fide*, Roma, Tipografia Poliglotta, 1903, pp. 208-209; F. CRESTI, *Iniziativa coloniale e conflitto religioso in Algeria 1830-1839*, Milano, FrancoAngeli, 1991; R. AUBERT, *La Chiesa negli Stati moderni e i movimenti sociali (1878-1914)*, in *Storia della Chiesa*, diretta da H. JEDIN, vol. IX, Milano, Jaca Book, 1979, p. 639. Un episodio isolato e in controtendenza fu nel 1832 l'espropriazione nel 1831 della moschea Ketchaoua ad Algeri, trasformata in cattedrale di S. Filippo e ritornata al culto islamico nel 1962.

maggio 1916 tra Francia e Gran Bretagna dei mali che affliggono il mondo arabo. Senza dubbio i confini del Medio Oriente emersi dalla prima guerra mondiale sono largamente artificiali, pretendendo di creare stati “nazionali” in una regione dove il concetto di “nazione” è pressoché inesistente, prevalendo le tribù e altri legami. Comunque essi hanno garantito una certa stabilità per almeno 70 anni, costituendo un argine alla completa frammentazione del Medio Oriente. Oggi si parla, non a torto, di ridisegnare la mappa statale della regione; certo è un compito non facile (per usare un eufemismo).

Va osservato che in realtà i regimi migliori, con maggiore libertà, che il Medio Oriente e il Nord Africa hanno, o hanno avuto, sono, o sono stati, amici dell’Occidente. La monarchia egiziana fino al 1952, il regno del Marocco, il regno di Giordania, un modello di tolleranza verso i cristiani, la monarchia irachena, retta dai cugini degli hasemitici giordani e abbattuta nel 1958 con un colpo di stato sanguinario che aprì le porte a regimi dispotici, il Libano, voluto dalla Francia come stato indipendente e unico paese arabo dove i cristiani godono di piena libertà e pari dignità.

Tre importanti personalità realizzarono notevoli progetti di modernizzazione dei loro paesi musulmani, mantenendoli amici dell’Occidente: Kemal Atatürk in Turchia, lo shah Reza Pahlavi in Iran, il re Zahir Shah in Afghanistan. I due ultimi progetti sono stati travolti dall’interno, il primo sta subendo un’involuzione islamica. Il nazionalismo arabo e palestinese ebbe origini laiche. Il co-fondatore del partito Baath nel 1947, poi al potere in Iraq e in Siria, fu il cristiano ortodosso Michel Aflaq. L’Organizzazione per la liberazione della Palestina aveva un’importante componente cristiana. Oggi dominano movimenti fondamentalisti islamici come Hezbollah e Hamas. Non va dimenticato che nella seconda guerra mondiale molti leader arabi, in opposizione alle potenze coloniali e al sionismo, simpatizzarono o sostennero attivamente la Germania nazista.²⁴

Nel 1956 gli Stati Uniti bloccarono duramente la spedizione anglo-francese a Suez, concepita in accordo segreto con Israele. Le sconfitte arabe del 1967 e del 1973 provocarono uno *choc* che favorì la nascita del fondamentalismo.²⁵ Nel 1967 fu Israele ad attaccare, ma dopo gravi provocazioni; nel 1973 fu l’Egitto a cercare la rivincita. Gli oc-

²⁴ Cfr. C. PANELLA, *Il libro nero dei regimi islamici. 1914-2006: oppressione, fondamentalismo, terrore*, Milano, Rizzoli, 2006, cap. III.

²⁵ Per una sintesi scientificamente rigorosa e allo stesso tempo divulgativa del fenomeno cfr. R. REDAELLI, *Fondamentalismo islamico*, Firenze, Giunti, 2007.

cidentali non ebbero un ruolo determinante. Resta il fatto che dalla stragrande maggioranza degli arabi lo stato di Israele è percepito come un'illegitima presenza di stampo coloniale da cancellare. L'invasione sovietica dell'Afghanistan nel 1979 provocò la rivolta dei mujaheddin, aiutati massicciamente anche dagli Stati Uniti. È però fuorviante o irrilevante accusare gli americani di essere stati improvvidi. Da sempre l'alleato di oggi può essere il nemico di domani e nessuno ha mai giudicato sbagliati gli aiuti massicci forniti da Gran Bretagna e Stati Uniti all'URSS o ai movimenti di resistenza partigiana contro Hitler.²⁶ Negli anni '90 in Bosnia Erzegovina e Kosovo la NATO intervenne militarmente a sostegno dei musulmani contro i serbi ortodossi, anche nella convinzione errata che quello fosse un islam moderato. Il cardinale Vinko Pulic, arcivescovo di Sarajevo, ha invece più volte denunciato l'islamizzazione del suo paese.²⁷

Col senno di poi, l'invasione dell'Iraq nel 2003 fu un errore; soprattutto fu del tutto sbagliato quello che avvenne subito dopo, lo scioglimento dell'esercito iracheno e il licenziamento di tutti i quadri dell'amministrazione appartenenti al partito Baath, fornendo così manovalanza alla guerriglia e oggi all'ISIL. Chi ha condannato l'invasione dell'Iraq ha però voluto l'operazione militare in Libia e voleva quella in Siria. Saddam Hussein era un dittatore sanguinario; Gheddafi un personaggio eccentrico che aveva però ripudiato l'appoggio al terrorismo e si era molto avvicinato all'Occidente. La sua caduta ha provocato la scomparsa dello stato. Il siriano Bashar Hafiz al-Asad è un dittatore, ma ha garantito un'invidiabile libertà ai cristiani e infatti tutte le chiese lo appoggiano.

“Primavera araba” è un'espressione mediatica di origine occidentale, già usata da Jacques Benoist-Méchin per una serie di *reportages* su «Paris-Match» nel 1958-1959 (*Printemps arabe*),²⁸ che esprime solo uno degli aspetti di quanto sta avvenendo nel “Mediterraneo allargato”, rischiando di offrirne una visione distorta. Essa richiama altre esperienze storiche considerate altrettanto promettenti: la “primavera dei popoli” del

²⁶ B. LIDDELL HART si chiese poi *Were We Wise to Foster Resistance Movements?*, in ID., *Defence of the West: Some Riddles of War and Peace*, London, Cassell, 1950, pp. 52-57

²⁷ Cfr. *Corrispondenza Romana*, 16 novembre 1994, p. 3, in www.lastampa.it/2013/11/09/blogs/san-pietro-e-dintorni/bosnia-anticattolica-niente-chiese-rYPx7G7Ryn5eI4mvtwetVN/pagina.html, in <http://www.tempi.it/sarajevo-di-eurabia#.WB1T81A5Ss>.

²⁸ Cfr. J.-S. MONGRENIER, «*Printemps arabe*», «*Hiver islamiste*» et *Grand Moyen Orient. Illusions et re-configurations*, Institut Thomas More, Décembre 2012, p. 2. Per una storia degli ultimi due decenni in Medio Oriente cfr. M. EMILIANI, *Medio Oriente. Una storia dal 1991 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

1848 e le “rivoluzioni di velluto” del 1989. La “primavera araba” avrebbe dovuto finalmente portare anche nel “Mediterraneo allargato” come in Europa orientale la liberalizzazione e la democratizzazione. Tuttavia le due situazioni geopolitiche sono profondamente differenti: in Europa orientale l'unico *leit motiv* era la liberazione da un comune e omogeneo potere oppressivo, come era il comunismo sovietico, vi era la possibilità di ricomporre, attraverso l'allargamento della NATO e della UE, l'unità di una regione fondata sulla medesima “civiltà” e il modello occidentale era visto come l'ideale da raggiungere. Tutto ciò non esiste nel “Mediterraneo allargato” e il processo di democratizzazione è stato solo uno dei fattori dei rivolgimenti in corso. In realtà le masse arabe, più che la democrazia, vogliono uscire dalla povertà e si sono rivoltate contro regimi corrotti, privi di legittimità e governati da dittatori che cercavano di creare “dinastie” familiari. Non a caso, come già ricordato, le monarchie, che hanno legittimità, non sono state contestate. Di fronte al fallimento di tali regimi e dei nazionalismi arabi, l'islam è parso alle masse diseredate la risposta, anche perché i Fratelli musulmani e Hezbollah hanno creato una vera e propria rete di assistenza sociale.

Assumere l'ascesa del fondamentalismo musulmano, e parlare quindi di “inverno islamico” succeduto stranamente (ma forse inevitabilmente) alla “primavera araba” come unico parametro per comprendere la situazione sarebbe altrettanto fuorviante che prendere come criterio quello della democratizzazione. In primo luogo poiché l'islam politico non è un blocco monolitico, a cominciare dalla divisione tra sunniti e sciiti. Quindi un altro canone interpretativo è quello dello scontro tra queste due correnti: da un lato i paesi sunniti, i cui leader sono Arabia Saudita ed Egitto, dall'altro quelli sciiti, guidati dall'Iran. In Bahrein, regno dominato dai sunniti a fronte di circa un 70% di popolazione sciita, l'esercito saudita è intervenuto, nell'indifferenza generale, a domare sanguinosamente le rivolte. In Siria Assad, appartenente alla setta degli alawiti, parte all'universo sciita, gode dell'appoggio di Iran, Hezbollah e governo iracheno, mentre i paesi sunniti, *in primis* l'Arabia Saudita, sostengono i guerriglieri. Ecco un altro paradosso: il laico Assad, che ha garantito ai cristiani una tolleranza rara nel mondo islamico, è appoggiato dalla teocrazia iraniana, che a sua volta concede però maggiore tolleranza a ebrei e cristiani di quanta ne accordi l'Arabia Saudita, campione della più rigida intolleranza religiosa, fatto dimenticato dai sostenitori occidentali dei “diritti umani”, paghi

della dubbia e interessata “amicizia” di Riad, che risale al patto stretto fin dagli anni '40 del XX secolo tra Washington e la famiglia reale saudita.

Comunque fattori religiosi e politico-ideologici spiegano solo in parte quanto sta accadendo, che si inquadra anche nel classico gioco della politica di potenza, nel quale emerge il ruolo chiave di tre stati di primo piano dell'area: la Turchia, vecchio membro della NATO fin dal 1952, l'Iran e l'Arabia Saudita. Due di essi non sono arabi. Ciascuno di essi è inoltre espressione di modelli islamici diversi, dalla teocrazia sciita a quella sunnita, all'esperimento di un partito islamico che sta demolendo la tradizione laica del kemalismo. Vi è una *coalition of the willing*, di paesi musulmani e non, contro l'ISIL, il “califfato” terrorista, ma diversi membri di essa perseguono scopi particolari, incompatibili con quelli degli altri se non addirittura con il conclamato obiettivo primario.

Concludendo questo rapido *excursus* storico, nel quale si è visto che nei secoli più vicini alla contrapposizione religiosa si sono sovrapposti e sostituiti altri fattori, è pienamente condivisibile quanto ha scritto recentemente Ernesto Galli della Loggia: «Non sembra proprio, se i fatti contano qualcosa, che gli occidentali e l'Europa abbiano qualcosa da farsi perdonare dal mondo islamico».²⁹

Vi è un'analogia con la guerra fredda: l'asimmetria tra i due campi. In Occidente vi era piena libertà per i comunisti come oggi vi è per i musulmani; oltretutto non vi era libertà per i non comunisti come non c'è oggi per i cristiani nel *dār al-Islām*. Al massimo in quest'ultimo vi è tolleranza in alcune isole felici, purché però non si faccia “proselitismo”; da noi se qualcuno apostata il cristianesimo per farsi musulmano viene invitato nei salotti televisivi, là chi abbandona l'islam rischia molto, la vita, l'emarginazione sociale, l'esilio. Altro che islamofobia!

I musulmani nell'Europa occidentale sono più di ventisei milioni, con migliaia di moschee, centri culturali e altre istituzioni per la diffusione dell'islam. Essi si inseriscono nelle società europee attraverso quattro tappe: la richiesta di aiuto per vivere, alloggio, cibo, assistenza medica; apertura di centri culturali e moschee spesso luoghi di diffusione di idee eversive nei confronti della nostra società e di appoggio alle organizzazioni terroristiche; la domanda del permesso di soggiorno essendo la grande maggioranza entrata in Europa clandestinamente; la richiesta del riconoscimento delle leggi cora-

²⁹ E. GALLI DELLA LOGGIA, *Il difficile rapporto con l'Islam*, in «Corriere della Sera», 7 ottobre 2015.

niche che regolano la vita delle loro comunità, anche se sono in contrasto con le leggi degli stati europei. L'enorme risorsa dei petrodollari dell'Arabia Saudita e di altri paesi islamici è usata non per togliere dalla povertà le loro popolazioni, ma per costruire migliaia di moschee in Europa e nel mondo, centri culturali, e armare e sostenere i combattenti islamici in tutto il mondo. La povertà della loro popolazione è usata come mezzo di penetrazione di musulmani in Europa. Già Maometto diceva: «Chi emigra sappia che la sua emigrazione è fatta per Allah e per il suo profeta».³⁰

Anni fa, il cardinale Biffi aveva invitato a limitare l'immigrazione musulmana, ammonendo: «Non possiamo costruire una casa tutta aperta. Prima si costruiscono le mura poi si aprono le porte. Questa Europa non ha futuro. O l'anima cristiana si risveglierà o l'Europa sarà islamica, perché i musulmani vengono da noi con la loro intransigenza di principii, solo per confrontarsi col "vietato vietare". [...] Purtroppo né i "laici" né i "cattolici" pare si siano resi conto del dramma che si sta profilando. I "laici", osteggiando in tutti i modi la chiesa, non si accorgono di combattere l'ispiratrice più forte e la difesa più valida della civiltà occidentale e dei suoi valori di razionalità e di libertà: potrebbero accorgersene troppo tardi. I "cattolici", lasciando sbiadire in se stessi la consapevolezza della verità posseduta e sostituendo all'ansia apostolica il puro e semplice "dialogo" a ogni costo, inconsciamente preparano (umanamente parlando) la propria estinzione».³¹

Il gesuita Samir Khalil Samir, docente al Pontificio Istituto Orientale di Roma afferma: «Gli islamici che arrivano in Occidente sono sociologicamente molto deboli, ma convinti di avere la migliore religione. Si trovano di fronte degli occidentali che hanno dato vita a una società opulenta, ma religiosamente molto debole. Nasce così negli islamici la convinzione e un concreto progetto, con date e scadenze precise, di poter convertire all'islam tutti gli occidentali. L'islam è visto nella fase ascendente, mentre l'Occidente, col cristianesimo al suo interno, appare a loro nella fase discendente, spiritualmente morto».³²

Papa Benedetto XVI, a Ratisbona il 12 settembre 2006 pronunciò un discorso che

³⁰S. BORTOLAN, *Cristianità e Islam*, Seriate, Kolbe, 2003, in <http://www.mariadinazareth.it/islam/dal%20libro%20cristianit%C3%A0%20e%20islam.htm>.

³¹ *L'Europa sarà cristiana o sarà musulmana, Intervento dell'arcivescovo di Bologna al Seminario della Fondazione Migrantes*, 30 settembre 2000, in <http://www.internetica.it/Europa-Biffi.htm>. Si veda ora G. BIFFI, *Memorie e digressioni di un italiano cardinale*, Siena, Cantagalli, 2007, pp. 589-592.

³² «Mondo e Missione», febbraio 1991, p. 115.

suscitò molte polemiche, in particolare per questa frase: «Manuele II Paleologo, forse durante i quartieri d'inverno del 1391 presso Ankara, ebbe [un dialogo] con un persiano colto su cristianesimo e islam e sulla verità di ambedue. “Mostrami pure ciò che Maometto ha portato di nuovo, e vi troverai soltanto delle cose cattive e disumane, come la sua direttiva di diffondere per mezzo della spada la fede che egli predicava”».³³

Tuttavia il 1° gennaio 2015 il presidente egiziano Abd al-Fattah al-Sisi ha pronunciato all'Università al-Azhar del Cairo un discorso non meno duro. Il mondo islamico, ha detto, non può più essere percepito come «fonte di ansia, pericolo, morte e distruzione» per il resto dell'umanità. Le guide religiose dell'islam devono «uscire da se stesse» e favorire una «rivoluzione religiosa» per sradicare il fanatismo e rimpiazzarlo con una «visione più illuminata del mondo». Se non lo faranno, si assumeranno «davanti a Dio» la responsabilità per aver portato la comunità islamica su cammini di rovina. «L'islam odierno deve liberarsi di un pensiero erroneo, caratterizzato da idee e testi che noi abbiamo sacralizzato nel corso degli ultimi anni, che conduce l'intera comunità islamica a inimicarsi il mondo intero. È mai possibile che un miliardo e 600 milioni di persone possano mai pensare di riuscire a vivere solo se eliminano il resto dei sette miliardi di abitanti del mondo? No, è impossibile!».³⁴

Parole che non si sentono spesso in un Occidente che, come si diceva all'inizio «non ama più se stesso; della sua storia vede solo ciò che è deprecabile e distruttivo, mentre non è più in grado di percepire ciò che è grande e puro».³⁵

³³ BENEDETTO XVI, *Fede, ragione e università. Ricordi e riflessioni*, Viaggio apostolico di S.S. Benedetto XVI a München, Altötting e Regensburg (9-14 settembre 2006). Incontro con i rappresentanti della scienza. Aula Magna dell'Università di Regensburg, martedì, 12 settembre 2006, in https://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2006/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20060912_university-regensburg.html.

³⁴ *Egyptian President Sisi Calls for Reform of Islam*, in «Jerusalem Center for Public Affairs», February 15, 2015, in <http://jcpa.org/article/sisi-calls-for-reform-of-islam/>.

³⁵ Così l'allora cardinale Joseph Ratzinger in M. PERA - J. RATZINGER, *Senza radici. Europa, relativismo, cristianesimo, islam*, Milano, Mondadori, 2004, p. 70.

ANTONIO TARANTINO

Uomo (dignità dell')

Abstract: *The article describes the concept of human liberty in the philosophy of Aristotle, St. Thomas, Pico della Mirandola and Kant. In the second part it analyzes the same concept in the current technological society and in the religious culture, in particular the Jewish and Catholic.*

Keywords: Human dignity; Aristotle; St. Thomas; Pico della Mirandola; Kant; Jewish and Catholic religious culture.

1. *La nozione di dignità dell'uomo*

La nozione di dignità dell'uomo esprime il suo valore e il suo essere fine in se stesso. Ogni essere umano, quindi, per il solo fatto di essere tale, è meritevole di rispetto e di stima incondizionata.

La dignità, di conseguenza, non dipende da scelte sociali o politiche, cioè non è un'attribuzione che proviene all'uomo dall'esterno, ma fa parte della struttura dell'uomo, della sua essenza necessaria. Essa comporta, come conseguenza, il rispetto dell'integrità personale, della sua identità e la possibilità dell'esercizio delle condizioni che consentono non solo la vita, ma anche l'esercizio dei diritti e la realizzazione personale e sociale di ogni uomo, indipendentemente dal sesso, dall'età, dal grado di salute, dalla religione, dalla condizione sociale, dalla sua origine etnica, ecc.

La dignità, richiede, quindi l'uguaglianza di trattamento di tutti gli uomini. Se la persona umana, per essere un'identità ontologicamente fondata e per la capacità di proiettarsi naturalmente nel sociale, merita il rispetto, essa è, al tempo stesso, anche responsabile del rispetto che deve a se stessa, alle altre persone, alla società e, infine, alla natura. La persona umana, meglio, deve prendere atto della propria finitudine, vivere esercitando le virtù, e tendere a superare le avversità, senza dimenticare che, se è un essere libero, è anche un essere responsabile.¹

¹ Per la nozione di dignità ricordo solo F. D'AGOSTINO, *Bioetica: nella prospettiva della filosofia del diritto*, Torino, Giappichelli, 1998, 3^a ed. ampliata, p. 71 e ss; J. DE DIOS VIAL CORREA - E. SGRECCIA - PONTIFICIA ACCADEMIA PER LA VITA, *Natura e dignità della persona umana a fondamento del diritto alla vita. Le sfide nel contesto culturale contemporaneo. Atti dell'ottava assemblea generale della*

Se ora ci chiediamo come mai fra tutti gli esseri viventi solo l'uomo sia fornito della dignità la risposta è che solo l'uomo è dotato di intelletto e di ragione. Così dicendo ho dato una risposta alla domanda sul piano filosofico. Sul piano della dimensione metafisica, la risposta è che l'uomo è titolare di tale dignità perché creato a immagine di Dio.

2. Nozione di dignità dell'uomo e filosofia

Verso la fine del paragrafo precedente ho ricordato che solo l'uomo, fra tutti gli esseri viventi, è dotato di intelletto e di ragione, e che per questo ha come suo attributo essenziale la dignità. Così dicendo non ho inteso dire che intelletto e ragione siano due potenze distinte. Nell'uomo la ragione e l'intelletto sono un'unica potenza. La distinzione di tale potenza in intelletto e ragione si fa poiché la ragione conosce passando da una conoscenza ad un'altra, ma non può procedere così all'infinito, cosicché ha bisogno di iniziare l'argomentazione discorsiva partendo da un qualcosa di conosciuto di per sé, in quanto è di per sé nota. Ha bisogno, cioè, di qualcosa di una conoscenza iniziale indimostrabile. Tale conoscenza è fornita alla ragione dall'intelletto, che conosce le cose a motivo della loro autoevidenza.

La conoscenza dell'intelletto si attua attraverso la penetrazione nell'interno delle cose, dove risiede la loro verità. E nel fare tale conoscenza l'intelletto rimane fuori dalle cose, le contempla dal di fuori. Ma, ripeto, intelletto e ragione sono un'unica potenza.

Tale distinzione della potenza conoscitiva dell'uomo, presente già nel pensiero filosofico di Aristotele, è stato poi ripreso in particolar modo da san Tommaso, ovviamente in un universo filosofico diverso, ma, come cercherò di dire dopo, per molti aspetti analogo.

2.1. Aristotele-dignità

La presenza dell'intelletto e della ragione come dimensioni di un'unica potenza dell'uomo generalmente non è stata riproposta dagli studiosi aristotelici col dovuto rilievo. Parlando del pensiero di Aristotele a questo proposito, infatti, hanno ricordato la

Pontificia Accademia per la Vita, Città del Vaticano, 25-27 febbraio 2002, a cura di J. DE DIOS VIAL CORREA - E. SGRECCIA, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2003.

Uomo (dignità dell')

famosa definizione di uomo, come l'unico animale dotato di ragione e non hanno fatto riferimento all'intelletto, eppure dell'intelletto egli ha parlato. E proprio parlando dell'attività svolta dall'intelletto ha ribadito la dignità dell'uomo. Egli dice: «Se l'attività dell'intelletto, essendo contemplativa, sembra eccellere per dignità e non mirare a nessun altro fine all'infuori di se stessa e ad avere un proprio piacere perfetto (che accresce l'attività) ed essere autosufficiente, agevole, ininterrotta per quanto è possibile all'uomo e sembra che in tale attività si trovino tutte le qualità che si attribuiscono all'uomo beato: allora questa sarà la felicità perfetta dell'uomo, se avrà la durata intera della vita [...]. Ma una tale vita sarà superiore alla natura dell'uomo; infatti, non in quanto uomo egli vivrà in tal maniera, bensì in quanto in lui vi è qualcosa di divino».²

Ed aggiunge: «Se dunque in confronto alla natura dell'uomo l'intelletto è qualcosa di divino, anche la vita conforme ad esso sarà divina in confronto alla vita umana».³ E ancora: «Non bisogna però seguire quelli che consigliano che, essendo uomini, si attenda a cose umane ed, essendo mortali, a cose mortali, bensì, per quanto è possibile, bisogna farsi immortali e far di tutto per vivere secondo la parte più elevata di quelle che sono in noi; se pur infatti essa è piccola per estensione, tuttavia eccelle di molto su tutte le altre per potenza e valore [eccelle per dignità]. E se essa è la parte dominante e migliore, sembrerebbe che ciascuno di noi consista proprio in essa; sarebbe quindi assurdo se l'uomo scegliesse non la vita a lui propria, bensì quella propria di altri».⁴

Queste conclusioni, alle quali Aristotele è giunto nell'*Etica Nicomachea*, sono presenti anche nella *Riproduzione degli animali*. Riporto solo il passo conclusivo, che più interessa il discorso che sto facendo: «Resta dunque che solo l'intelligenza giunge dall'esterno e solo essa è divina, perché l'attività corporea non ha nulla in comune con la sua attività».⁵

Non devono meravigliare le conclusioni alle quali è giunto Aristotele sulla natura e la provenienza dell'intelletto, in quanto noi non conosciamo e forse non conosceremo mai, a causa della nostra finitudine ontologica, l'effettivo rapporto esistente, per usare

² ARISTOTELE, *Etica Nicomachea*, tr. it. a cura di A. PLEBE, Bari, Laterza, 1973, 7, 1177b, p. 19 e ss.

³ *Ibid.*, 7, 1177b, p. 31 e s.

⁴ *Ibid.*, 7, 1177b, p. 31 e ss. - 1178a, p. 1 e ss.

⁵ ARISTOTELE, *Riproduzione degli animali*, in *Opere biologiche*, di ARISTOTELE, tr. it. a cura di D. LANZA - M. VEGETTI, Torino, UTET, 1971, II, 736b, p. 33 e ss.

un'espressione vichiana, fra storia ideale eterna e le «storie di tutte le nazioni». ⁶ Né il rapporto del piano razionale del creato, che dirige tutte le cose verso il loro fine, e la storia dei popoli che procede in maniera sinusoidale.

Comunque, prima di Aristotele, già Platone nelle *Leggi* ha fatto riferimento a qualcosa di divino che è presente negli uomini. Egli diceva, infatti, che gli uomini devono «obbedire a quanto in noi vi è di immortale in pubblico e in privato, nell'amministrare le famiglie e gli stati, chiamando "legge" il precetto della mente». ⁷

2.2. San Tommaso - Dignità

Dopo aver detto che la *lex aeterna* è la stessa ragione di Dio, la quale assume il carattere di legge, che dirige le cose verso il loro fine, dice che l'essere umano, per avere in sé la ragione, partecipa, più degli altri esseri, all'influsso della divina provvidenza e che tale partecipazione si denomina *lex naturalis*. Quindi, la legge naturale «altro non è che la partecipazione della legge eterna nella creatura ragionevole». ⁸ E la sua luce altro non è che «un'impronta della luce divina». Di conseguenza nel pensiero di Tommaso nel creato, non essendoci niente «di più alto dell'uomo, se non Dio stesso», l'uomo è un valore, ha una sua dignità che scaturisce dalla sua creazione a «immagine di Dio» ⁹ e, quindi, dalla redenzione col sacrificio sulla croce di Cristo.

Da qui la considerazione della dimensione sociale dell'uomo come relativa, che non può essere assorbita interamente nella società, appunto per la sua peculiare dignità, che consiste nell'essere libero e nell'esistere per se stesso, cioè nell'esistere in sé e per sé. Ed è «una grande dignità (*magnae dignitatis*)», aggiunge san Tommaso: «sussistere come soggetto di natura ragionevole». ¹⁰

Nel contesto della vita sociale dell'uomo il rapporto dialettico che esiste tra *lex aeterna* - *lex naturalis* non deve far pensare che la morale dell'uomo sia eteronoma, perché la *lex naturalis*, conosciuta per irradiazione e partecipazione, fatta propria dall'uomo, è la fonte della morale autonoma. Si può dire, perciò, che la morale, tomista, sia eteronoma ed autonoma nello stesso tempo, in quanto la persona umana si fa guidare

⁶ G.B. VICO, *Scienza nuova seconda*, Napoli, Ricciardi, 1953, capov. 349, Ed. F. Nicolini.

⁷ PLATONE, *Leggi*, tr. it. a cura di A. ZADRO, Bari, Laterza, 1971, IV, 713 e-714 a.

⁸ SAN TOMMASO, *Somma teologica*, traduzione e commento a cura dei DOMENICANI.

⁹ ID., *Somma contro i Gentili*, tr. it. a cura di T. CENTI, IV, a, 54.

¹⁰ ID., *Somma teologica*, I, qu. 29, a. 3.

Uomo (dignità dell')

nella sua esistenza dalla parte di *lex aeterna* infusa nella sua natura, che una volta là situata diventa *lex naturalis*. Anche da qui la parte di divino presente nella natura dell'uomo, da qui la dignità dell'uomo.

2.3. Pico della Mirandola - Dignità

La dignità non è il primo attributo della persona umana solo nell'antichità classica e nel medioevo. Anche nel rinascimento, infatti, è stato punto ineludibile nei discorsi sullo statuto della persona. Anzi, non è mancato chi ha visto nella riproposizione della dignità dell'uomo i semi che sviluppati hanno portato alla fioritura letteraria ed artistica del rinascimento. Mi riferisco a Giovanni Pico della Mirandola, alla sua *Oratio de hominis dignitate* che è considerata come il manifesto del rinascimento. Egli, parlando della natura dell'uomo, ha precisato che essa può essere qualificata come vincolo delle creature a lui superiori e di quelle a lui inferiori, nel senso che è «familiare a quelle superiori» e «sovrano di quelle inferiori», capace inoltre di interpretare la natura, l'ambiente, «per l'acume dei sensi, per l'indagine della ragione, per la luce dell'intelletto, di poco inferiore gli angeli».¹¹

Nel qualificare in tal modo la natura dell'uomo egli, in una visione di rispetto reciproco fra le religioni monoteiste e di una "pace filosofica", chiamati in causa «Abdalla Saraceno, forse cugino di Maometto», Davide come autore di *Salmi*, Platone come autore del *Timeo*, dove è trattata la plasmazione del mondo e Mosè, dice che l'uomo è «il più felice degli esseri animati e degno perciò di ogni ammirazione»;¹² che è capace di cogliere la ragione della "sacralità" dell'universo, di «ammirarne la bellezza, di ammirarne l'immensità».¹³ L'uomo, perciò, egli dice, per il suo statuto ontologico e morale, è un essere che sta fra la bestia e dio «fatto poco meno degli angeli».¹⁴ L'uomo, quindi, come opera della creazione, di natura indefinita, è capace di scegliere fra il bene e il male, di degenerare fra le cose inferiori oppure di elevarsi fra le cose divine, là più portato dalla sua creaturalità. L'uomo come artefice dei programmi della sua vita, nel bene e nel male. In sostanza, Pico dice che l'uomo non ha natura definita perché non gli

¹¹ G. PICO DELLA MIRANDOLA, *Oratio de hominis dignitate*, tr. it. a cura di F. SANTE PIGNAGNOLI, Bologna, Patron, 1970.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.* Il passo virgolettato nel testo è tratto dal *Salmo* 8.

è necessaria, in quanto dotato di ragione e di libertà, per cui è capace di conoscere il bene per irradiazione e partecipazione, ma è capace anche, per la sua libertà, trasformata a volte in libero arbitrio, di non farsi guidare dalla ragione nella scelta delle azioni da compiere. «Non ti ho fatto né celeste né terreno – egli dice – né mortale né immortale, perché di te stesso, quasi libero e sovrano artefice, ti plasmassi e ti scolpissi nella forma che tu avessi prescelto. Tu potrai degenerare nelle cose inferiori, che sono i bruti; tu potrai rigenerarti, secondo il tuo valore, nelle cose superiori che sono divine». ¹⁵ Ed in questa seconda ipotesi l'uomo, dice Pico, seguendo il suo intelletto e la sua ragione nell'attività pratica, della vita esistenziale, eccelle per dignità.

In tal modo, Pico, con l'*Orazione sulla dignità*, ha esortato l'uomo a operare nella sua vita facendosi guidare dall'intelletto e dalla ragione presenti nella sua natura. Ha esortato l'uomo, seguendo Aristotele, a indossare i panni dell'uomo contemplativo, a fare propria una condotta che lo porta a eccellere. Condotta che, fatta propria da diversi nella Firenze di quel periodo, ha storicamente concretizzato un'epoca storica che con le sue scoperte e la sua natura ha aiutato l'evoluzione biologica e culturale della specie umana a evolversi secondo un disegno non conosciuto dall'umanità e forse mai conoscibile nella sua completezza, nonostante l'odierna invasione tecnologica in tutti i rami della cultura. Comunque, la potenza conoscitiva della natura umana, come facoltà progettante, anche se strutturalmente limitata, poche volte nella storia è stata descritta, anche se sinteticamente, con lo stesso fiducioso ottimismo di Pico.

2.4. Kant - Dignità

La limitazione della ragione umana progettante è presente anche nel pensiero di Kant. È una limitazione che va colta nella brevità della vita dell'uomo. Il completo svolgimento di taluni progetti umani si può avere solo, egli dice, nel corso della vita della specie e non in quella del singolo individuo. Kant scrive: «Ogni singolo uomo dovrebbe avere una vita smisuratamente lunga per apprendere l'uso completo di tutte le sue disposizioni naturali; ovvero, se la natura (come di fatto avviene) ha stabilito che la vita abbia durata breve, occorre una serie indefinita di generazioni che si trasmettono l'una all'altra i loro

¹⁵ *Ibid.*

Uomo (dignità dell')

lumi per portare i germi insiti nella nostra specie a quel grado di sviluppo che corrispondono allo scopo».¹⁶

È delineato, così, un concetto di specie, come entità di natura razionale, diversa dagli uomini e dalle successive generazioni, come fonte naturale da cui i singoli uomini delle successive generazioni sono generati, con il compito di attuare storicamente, nel loro completo svolgimento, i semi di razionalità in essa presenti. Da qui l'importanza, per ogni uomo e per le singole generazioni che si succedono nel tempo, di operare razionalmente, favorendo e potenziando il naturale sviluppo di tali semi, che porta all'attuazione delle disposizioni naturali presenti nella natura della specie umana. Da qui il dovere di ogni singolo uomo di contribuire con la sua condotta a tale sviluppo. Contributo che si realizza con l'obbedienza noto imperativo categorico: «Agisci in modo da trattare l'umanità, tanto nella tua persona, come nella persona di ogni altro, sempre anche come un fine e mai unicamente come un mezzo».¹⁷ Imperativo che, nel contesto del pensiero kantiano è l'emblema della ragione e della dignità dell'uomo.

Ogni uomo, quindi, in quanto dotato di ragione, ha un fine in se stesso, è un fine in se stesso, un valore non estrinseco e relativo, ma intrinseco. Egli, cioè, per essere dotato della potenza conoscitiva, ha come suo attributo primo la dignità. Qualcosa, cioè, che non ha un prezzo, che non può essere sostituito oppure scambiato con qualcos'altro di equivalente; qualcosa di divino. È un qualcosa che, come tale, porta l'uomo, nel corso della sua evoluzione, a sviluppare le sue capacità non come il più alto degli animali, ma ad osare di migliorarsi, ovviamente nel corso delle successive generazioni che si snodano lungo la vita della specie umana. In breve, di non orientare la sua condotta verso gli animali ma verso la divinità. La scelta è soltanto sua, ed è una scelta consentitagli dalla sua libertà, che comporta chiaramente la relativa responsabilità.

2.5. *Post moderno - Dignità*

La nozione di dignità è un punto ineludibile della natura dell'uomo non solo nell'antichità classica, nel medioevo, nel rinascimento e nella modernità, che sono

¹⁶ E. KANT, *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico* (1784), in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, tr. it. a cura di G. SOLARI - G. VIDARI, edizione postuma a cura di N. BOBBIO - L. FIRPO - V. MATHIEU, Torino, UTET, 1995, tesi seconda.

¹⁷ ID., *Fondazione della metafisica de costumi*, tr. it. a cura di P. CHIODI, *Introduzione* di R. ASSUNTO, Bari, Laterza, 1980, p. 61.

strutturate secondo un ideale unitario, ma continua ad esserlo anche nel postmoderno, nonostante la sua critica severa al paradigma di razionalità unitario delle precedenti epoche.

Continua a esserlo nonostante la polimorfia delle nozioni di natura dell'uomo, che appunto col post-moderno ha avuto un'ampia affermazione. Polimorfia che trova la sua prima origine nella estrapolazione dalla nozione di natura dell'uomo della dimensione metafisica. Quel che si è verificato col post moderno è che la critica al senso unitario del reale ha portato anche alla rottura della nozione del concetto aristotelico di uomo con tutte le sue dimensioni, concetto che era considerato nella storia della filosofia la definizione classica di uomo. Rottura che in verità era stata avviata con Bacone e Galilei, con la riduzione della ragione a elemento che non guida la libertà, ma misura e organizza il reale dopo averne fatto un'attenta analisi. Per conseguenza, gli affetti e i sentimenti e non più la ragione son diventati il punto intorno a cui ruotano le altre dimensioni della natura dell'uomo. Ragione passata, in tal modo, dalla capacità di argomentare e di guidare rigorosamente le altre dimensioni dell'uomo, partendo dalla conoscenza di un principio offerto dall'intelletto, a strumento di misurazione e di organizzazione.

Col post-moderno le rappresentazioni concettuali della natura dell'uomo si sono moltiplicate. Sono seguite, di conseguenza, diverse rappresentazioni e diversi modelli della natura dell'uomo.¹⁸ Una loro distinzione importante è quella fra modelli che comprendono nella loro rappresentazione tutte le dimensioni di tale natura e modelli che hanno estromesso da tale rappresentazione la dimensione metafisica. Distinzione che ovviamente ha portato a etiche diverse e in bioetica alla nota distinzione fra bioetica cattolica e bioetica laica.¹⁹ Si è giunti con tale diversità di etiche alla possibilità per alcune di rinunciare alla classica distinzione fra potenza e atto nel contesto della vita della persona umana, e di qualificare come persone solo l'individuo della specie umana che abbia raggiunto la capacità di fare uso delle capacità di relazionarsi nel sociale. Con la conseguenza che solo l'essere umano che sia in grado di relazionarsi autonomamente

¹⁸ Sulla natura dell'uomo mi sia consentito di rinviare al mio recente volume: A. TARANTINO, *Natura dell'uomo e modelli di bioetica*, Milano, Giuffrè, 2016.

¹⁹ Per bioetica cattolica e bioetica laica vedi il volume, considerato ormai un classico, di G. FORNERO, *Bioetica cattolica e bioetica laica*, Milano, Mondadori, 2009.

Uomo (dignità dell')

col sociale ha lo statuto di persona, e quindi egli è da tutelare in tutti i suoi diritti, in quanto la sua persona è inviolabile e portatrice di dignità. Chi non è in grado di relazionarsi col sociale non sarebbe portatore di vita inviolabile, cosicché la sua vita potrebbe essere soppressa.²⁰

In breve, la dignità non sarebbe più il primo costitutivo dell'individuo umano dal concepimento alla morte, ma dell'essere umano in grado di esercitare autonomamente la dimensione relazionale. Gli essere umani che non avessero tale capacità non sarebbero dotati dell'attributo della dignità, cosicché la loro vita potrebbe essere impunemente violata. La dignità, cioè, non sarebbe attributo di tutti gli essere umani, ma solo di una loro parte.

3. Nozioni di dignità dell'uomo e di scienza come "strumenti" della tecnologia

Che l'evoluzione biologica umana, agevolata dalla società del benessere, possa essere giunta a un punto finale, è un'affermazione che può essere accettata se si condividono i contributi scientifici della biologia e della medicina. Come pure si può essere d'accordo che le maggiori conquiste culturali dell'uomo, fatte da oltre un secolo, sono state fatte nel campo della scienza e della tecnologia. Ma bisogna fare attenzione per non incappare nelle reti dei riduzionisti sistematici, presso i quali domina il metodo logico-matematico e dove è considerato inutile il ricorso al metodo topico-dialettico, che ci porta a conoscere le essenze delle cose.

In breve, dire che l'evoluzione biologica umana sia giunta ad un punto finale e che il futuro è dell'evoluzione culturale non significa che l'uomo si debba disinteressare della sostanza delle cose. Il rapporto natura-cultura deve continuare a essere tenuto presente dagli studiosi anche quando si ammette che l'evoluzione biologica umana sia giunta da tempo al suo punto finale.

Se non si tiene presente quanto or ora ho detto, se si fa cultura senza rapportarsi alla essenza necessaria delle cose, si può giungere a fare discorsi scientifici assurdi com'è, ad esempio, quello che abitualmente si cerca di fare nel campo delle neuroscienze, dove l'interesse scientifico per il riduzionismo e il determinismo biologico, attratto dalle

²⁰ Per tutti in questo senso si veda P. SINGER, *Etica pratica* (1979), tr. it. a cura di G. FERRANTI, Napoli, Liguori, 1995.

opportunità che offrono le neuroscienze e le neuro-tecnologie, cercano di comprendere il funzionamento dell'attività cerebrale umana, facendo ricorso alle nuove scoperte nel campo delle applicazioni diagnostiche e terapeutiche. L'attrazione è tale che ormai sono stati proposti grandi progetti di ricerca sul sistema nervoso e sul cervello. Si pensi al progetto BRAIN del 2 aprile 2013 annunciato dal presidente degli USA Obama, finalizzato a proporre l'accelerazione dello sviluppo e delle applicazioni delle nuove tecnologie, al fine di rendere possibili scientificamente la produzione di immagini dinamiche del cervello, la descrizione dell'attività delle cellule cerebrali e quella dei circuiti neurali complessi. Analogamente si pensi al progetto promosso dal National Institutes of Health finalizzato ad avere una rappresentazione grafica delle connessioni neurali del cervello. Si pensi, infine al *The Human Brain Project*, finalizzato alla conoscenza integrata della struttura e del funzionamento del cervello utilizzando le tecnologie della comunicazione e dell'informazione.

Sono progetti più avveniristici delle tecniche di *enhancement*,²¹ finalizzati a rendere gli uomini più intelligenti, più buoni, a migliorare la loro salute e a prolungare la loro vita. Le loro ricerche brillano per l'analisi scientificamente rigorosa che fanno delle cose, ma difettano quanto agli interrogativi che, a volte, gli stessi scienziati si pongono sulle essenze necessarie delle cose, e sul fatto che dimentichino che ogni scienza ha il suo metodo. Dimenticano, cioè che coloro i quali sostengono l'uso del solo metodo logico-matematico per tutti i tipi di scienze non favoriscono il progresso morale dell'umanità, non aiutano a far fiorire le formidabili scoperte creative ispirate da uomini di genio, che con le loro opere hanno dato epocali spinte al progresso culturale dell'umanità. Si pensi all'età della Grecia antica e all'età del rinascimento, ma anche altre età si potrebbero ricordare.

Quando oggi molti scienziati sostengono che le neuroscienze oltre a essere eccellenti, riusciranno a dare una spiegazione anche della coscienza dell'uomo, considerata in tutte le sue dimensioni, sono convinti che il riduzionismo scientifico si trovi nella posizione di un dogma incontestabile. A tale possibilità crede un gran numero di scienziati, ma loro dimenticano che per pronunziarsi sull'uomo è necessario

²¹ Su l'*enhancement*, vedi per tutti L. PALAZZANI, *Il potenziamento umano. Tecnoscienza, etica e diritto*, Torino, Giappichelli, 2015.

Uomo (dignità dell')

conoscere tutte le sue manifestazioni e non solo quelle rigorosamente conoscibili con il metodo che loro assumono nelle loro ricerche. Dimenticano, cioè, che al di là delle dimensioni della natura dell'uomo, che sono conoscibili col metodo logico-matematico, esistono altre dimensioni di tale natura, la cui esistenza è conoscibile con il metodo tipico dialettico, mi riferisco, cioè, all'essenze delle cose e ad altre dimensioni che stanno al di là della scienza, che forse non saranno mai conosciute. Mi riferisco all'anima dell'uomo, di cui parlano i teologi e all'«identità personale con la sua irriducibile autonomia e responsabilità».²² Identità che insieme all'integrità sono «due proprietà costitutive dell'essere persona umana».²³ Identità che «comporta la pertinacia nell'essere se stesso lungo il divenire nel tempo»,²⁴ per cui l'io è «l'elemento unificante di ogni storia umana»,²⁵ storia che «si snoda attraverso molteplici eventi susseguitisi nello spazio e nel tempo».²⁶ L'io come il comune denominatore delle vicende personali che si snodano lungo la vita dell'uomo, dalla nascita alla morte.

Integrità che esprime la persona umana «nella sua interezza naturale, armonica e sinergica dove diversi livelli, sistemi, organi, facoltà, ecc. partecipano della vita e sostengono la vita».²⁷ Integrità come espressione armonica della dimensione somatica, psichica e spirituale della persona.

Identità e integrità, quindi, sono costitutivi della persona che fanno di essa un essere che è un valore, appunto per le due dimensioni, quella spirituale e quella psichica. Meglio è un valore non compatibile con altri valori, è un valore non frutto della riproduzione, ma un valore che viene da fuori, che, a livello assiologico, nella visione cristiana della persona, è posto al vertice della creazione, «fatto poco meno degli angeli», dotato perciò di pregio, nobiltà ed eccellenza, ossia di dignità. Ma non credo che tale concezione della persona umana continuerà ad essere condivisa se tutti gli scienziati si convertiranno al riduzionismo scientifico.

²² S. SEMPLICI, *Prefazione* a L. PALAZANI - R. ZANNOTTI, a cura di, *Il diritto nelle neuroscienze - Non "siamo" i nostri cervelli*, Torino, Giappichelli, 2013, p. VI.

²³ I. CARRASCO DE PAULA, *Dignità e vita umana: due concetti fondamentali dell'etica medica*, in «Medicina e Morale», XLV, 1995, p. 218.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, n. 11.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, p. 218

4. *Nozione di dignità dell'uomo e religione*

Se del concetto di uomo non si considera solo il suo essere dotato di intelletto e ragione, ma si considera anche la sua dimensione metafisica, la conclusione, come accennavo verso la fine del primo paragrafo, è che la dignità è il primo attributo dell'uomo perché creato a "immagine" di Dio, che gli ha soffiato «nelle narici lo spirito della vita».²⁸ La dignità, cioè, come il soffio vitale trasmesso alla forma uomo «dal fango della terra».²⁹

Parlando di dignità dell'uomo e religione, quindi, si tiene presente il concetto di uomo considerato nell'unità armonica delle sue dimensioni, tenuto presente già quando l'uomo, ammirando il cielo e riflettendo sulla sua posizione nella natura, chiedeva alla sua coscienza chi egli fosse e chi avesse creato "cose" così sublimi fornite di valore intrinseco, che lo portavano a rispettarle. Ed era portato dal suo valore intrinseco, dalla sua dignità, a rispettare la dignità degli altri uomini. Comunque un rapporto fra dignità dell'uomo e religione è presente nelle religioni. Accenno a tale rapporto solo in alcune religioni.

4.1. *Dignità dell'uomo ed ebraismo*

Nell'ebraismo la dignità dell'uomo è rappresentata nel versetto 26 del cap. 1 della *Genesi*, dove si legge non solo della creazione dell'uomo a immagine e somiglianza di Dio, ma si legge anche della creazione del maschio e della femmina ed è detto «crescete e moltiplicatevi».³⁰ La dignità dell'uomo, quindi, è trasmessa a tutti i loro discendenti, a tutti gli uomini di tutte le generazioni umane.

Si discute fra gli interpreti il significato dell'endiadi «immagine e somiglianza di Dio». Il risultato di tale discussione è stato la formazione di due correnti interpretative: a) la corrente di coloro che indicano la somiglianza principalmente nell'essere l'uomo dotato di intelletto e di ragione; b) la corrente di coloro che indicano la somiglianza nell'essere l'uomo principalmente un essere libero.

Comunque, al di là di tali correnti, la "somiglianza", per la quale la comprensione intellettuale dell'uomo è "paragonabile" alla comprensione divina, va cercata nel fatto

²⁸ *Genesi*, 2,7.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ SAN TOMMASO D'AQUINO, *Politicorum Aristotelis*, I, lect. 3, 64, Torino, Marietti, 1951, p. 19; ma cfr. anche ARISTOTELE, *Politica*, I,5, 1254b, p. 4 e ss.

Uomo (dignità dell')

che l'intelletto umano è congiunto all'intelletto divino a causa della creazione. E sempre, sin dalla loro creazione, gli angeli si distinguono per la loro inclinazione al bene, gli animali per la loro inclinazione all'istinto e in ogni uomo è presente sia l'inclinazione al bene conosciuto con l'intelletto, gli animali per la loro inclinazione a seguire l'istinto, verso il quale l'intelletto divino li conduce, senza che essi lo conoscano, mentre in ogni uomo è presente sia l'inclinazione al vero bene, sia a un falso bene, verso il quale si portano seguendo più l'istinto irrazionale che il dettame giusto e retto della ragione. Ed è la sua volontà ferita che spesso, sotto gli impulsi di cieche ragioni, spinge con "potere dispotico"³¹ l'uomo ad assecondare gli istinti piuttosto che seguire i dettami della ragione.

Volendo precisare il quadro della condotta dell'uomo va detto che egli può operare rettamente sia per amore che per timore. Ovviamente la presenza della dignità è maggiore nell'uomo che obbedisce ai precetti per amore. Per cui l'effettiva dignità è presente nell'uomo che opera non per formalismo morale, ma perché agisce sollecitato dalla presenza vivente dell'amore che è in lui. Si spiega in tal modo la vocazione insopprimibile alla relazionalità dell'uomo non solo verso i suoi simili, ma principalmente verso la trascendenza.

4.2. *Dignità dell'uomo e cattolicesimo*

Nel cattolicesimo la dignità umana è espressione di ogni essere vivente creato a immagine di Dio, perciò ogni persona di ogni generazione ha una dignità uguale, inestimabile e irriducibile. Essa non è conseguenza di una vita virtuosa, rispettosa di Dio, ma è un attributo originario dell'uomo fin dalla sua creazione. Essa rappresenta il fare di ogni persona, l'essere fine in sé di ogni essere umano. È per essa che ogni essere umano è meritevole di stima e rispetto incondizionati. Essa implica rispetto a promozione delle condizioni che consentono alla persona di realizzarsi pienamente a tutela da ogni forma di sfruttamento e di discriminazione.

E proprio la dignità sollecita naturalmente l'uomo a vivere una vita virtuosa, anche se, stante le continue avversità e la finitudine dell'uomo, una vita integralmente virtuosa non è raggiungibile in maniera piena e perfetta. Perciò, l'esercizio delle virtù deve

³¹ Cfr. *ibid.*

portare a tendere ad una vita virtuosa, e questo dovrebbe essere l'impegno primario di tutti i centri educativi: un ideale, questo, nel quale lo stesso Aristotele faceva consistere il principale obiettivo della politica e della legislazione.³² In breve, l'uomo, se riuscisse ad avere con l'esercizio delle virtù una vita integralmente virtuosa, sarebbe un angelo e non un uomo.

«Espressione della dignità sono, quindi, la giustizia, la solidarietà, il rispetto per la vita, la libertà, l'uguaglianza, la sicurezza e la possibilità di garantire un'estesa tutela dei diritti fondamentali, fondando diritti specifici, ad esempio diritti economici, sociali e culturali».³³ In breve, la dignità umana implica il diritto di ogni persona alla realizzazione sia individuale che sociale. Essa, inoltre, dovrebbe costituire punto fermo che nessun governo, nessuna legge, nessuna politica dovrebbe mai rimuovere.

4.3. Dignità dell'uomo e protestantesimo

Anche per il protestantesimo punto ineludibile di riferimento per la dignità dell'uomo è il versetto 26 del primo capitolo della *Genesi*. Ma con Calvino e Lutero l'uomo, dopo la caduta di Adamo, ha perso la dignità originaria. Ha perso anche le facoltà originarie, per cui non è più capace di scegliere fra bene e male. In breve, il peccato originale sarebbe una ferita così profonda inferta alla natura dell'uomo che ha permeato di sé il suo corpo e la sua anima. Di conseguenza, anche se l'uomo è anima e corpo egli nella sua vita si assoggetta al corpo, le cui manifestazioni sono contrarie alla sapienza divina.

Ma nel versante riformato del protestantesimo (Barth) la forma di umanità originaria non è scomparsa con l'uomo peccatore. Non è scomparsa la sua dignità. È, invece, diventata irricognoscibile, per la qual cosa anche l'uomo caduto è immagine di Dio, specie se considerato nella sua vita sociale e nel rapporto uomo-donna. La posizione di Bultmann, invece, consente di cogliere l'uguaglianza fra gli uomini, in quanto la dignità originaria dell'uomo sarebbe solo offuscata col peccato. Perciò, se l'uomo riconosce che la sua pienezza non ha origine nel mondo dei fenomeni, ma nella direzione della sua condotta verso il bene, ubbidendo alla volontà buona, ai comandamenti di Dio, l'offuscamento della sua dignità si dilegua, ed essa torna a

³² ARISTOTELE, *Etica Nicomachea*, II, 1, 1103a, p. 34 e ss.

³³ A. VICINI, voce *Dignità umana, parte etica (Cattolicesimo)*, in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza Giuridica*, diretta da E. SGRECCIA - A. TARANTINO, IV, Napoli, ESI, 2011, p. 289.

Uomo (dignità dell')

risplendere come punto di riferimento per l'uomo. Con Pannenberg poi l'uomo è destinato per la sua natura alla comunione con Dio, comunione che prende corpo quando egli opera non come singolo, ma come essere sociale, come maschio e come femmina, che hanno una parità di principio che è parità di dignità, non solo individuale, ma anche sociale.

4.4. *Dignità dell'uomo e islamismo*

Se per l'ebraismo, il cattolicesimo e il protestantesimo l'uomo è considerato come immagine di Dio lo stesso non può dirsi per l'islamismo. Infatti, per l'islam l'uomo è causa della sua finitudine ontologica, per la sua imperfezione, non può essere considerato immagine di Dio. Con tale visione dell'uomo, tuttavia, l'islamismo non vuole diminuire il ruolo che l'uomo ha nel creato. Egli rimane, infatti, il "dominatore" e il "custode" del creato: animali, piante, ambiente, ecc., ma con una figura diversa da quella che l'uomo ha nelle religioni prima ricordate.

La funzione dell'uomo nell'islamismo è quella della *amministrazione* o *vice-reggenza* che gli è stata attribuita da Dio; funzione a dire il vero che è analoga alla custodia del cristianesimo ma non è la stessa cosa. Il contenuto della nozione di dignità si coglie nell'islamismo se si riflette sul versetto 72 della *Sura XXXIII*: «Noi abbiamo proposto il Pegno dei Cieli e alla Terra e ai Monti, ed essi rifiutarono di portarlo, e ebber paura. Ma se ne fece carico l'Uomo, e l'Uomo è ingiusto e d'ogni legge ignaro!».³⁴

L'uomo, quindi, considerata la sua natura (ingiusto e ignaro), non è in grado di essere l'autore della legislazione che governa la società, ciò spiega perché la società deve essere governata direttamente dalla volontà di Dio. Ciò nonostante nell'islamismo l'uomo non è abbandonato a se stesso, e pur se è guidato direttamente dalla volontà di Dio, è un essere al quale è conferita una certa dignità. Per la qual cosa la dignità, essendo conferita a tutti gli esseri umani, li rende tutti uguali innanzi a Dio. Uguaglianza innanzi a Dio che è il primo stadio della dignità. Il secondo, invece, è attribuito a coloro che operano rettamente e professano la unicità di Allah.

³⁴ Le citazioni del Corano che si leggono in questa nota e nella successiva sono prese dalla traduzione di tale testo in lingua italiana e pubblicato dalla casa editrice Rizzoli nel 1988.

Il contenuto della fede islamica è riassunto in alcuni enunciati di Maometto (il profeta). Leggiamoli: «L'islam è fondato su cinque cose: attestare che non v'è divinità all'infuori di Dio – egli è l'altissimo – e che Maometto è l'inviato di Dio; adempiere alla preghiera, alla decima, al pellegrinaggio e al digiuno del Ramadan»; «Impegnatevi verso di me, a non associare a Dio alcuna cosa, a non rubare, non commettere adulterio, non uccidere i vostri figli, a non enunciare calunnie inventate fra le vostre mani e i vostri piedi, a non disobbedire in ciò che è ragionevole». «Chi di voi adempirà a queste condizioni, Dio lo rimeriterà; chi avrà trasgredito una parte sarà punito a titolo di espiazione; chi ne ha trasgredito una parte, e poi Dio lo ha coperto, sta a Dio, se vuole, perdonarlo, se vuole punirlo».³⁵

I pochi cenni sull'islamismo or ora fatti sono sufficienti, credo, a legittimare la diversità della visione della natura dell'uomo e della società nei paesi a religione islamica e nei paesi a religione cristiana. Diversità che ha portato, a posizioni diverse e a volte contrastanti in tema di riconoscimento di diritti, che sarebbero riconosciuti «all'essere umano [...] solo se egli rispetta le prescrizioni divine».³⁶ È questa una realtà sociale e giuridica che sta a dimostrare, ove ce ne fosse bisogno, che la mancanza del riconoscimento di uguale dignità a tutti gli esseri umani porta inesorabilmente verso il disconoscimento di diritti fondamentali, specie se i testi sacri non sono interpretati nella loro autenticità.

5. *Nozione di dignità dell'uomo e diritto*

La nozione di dignità dell'uomo è presente nei testi normativi internazionale, comunitari e nazionali. Ma una simile nozione, in tale contesto non indica l'essenza necessaria della dignità umana; indica, invece, il limite invalicabile per l'attività del biologo e del medico che riveste interesse bioetico.

La dignità come costitutivo della natura dell'uomo è stata recepita nella *Carta delle Nazioni Unite* sottoscritta a San Francisco il 26 giugno 1945, nella quale il valore della persona umana, la dignità della persona e i suoi diritti fondamentali sono riproposti con

³⁵ Vedi nota 33.

³⁶ D. ANSELMO, *Dignità dell'uomo e prospettive islamiche*, in *Colloqui sulla dignità umana. Atti del Convegno internazionale tenuto a Palermo (ottobre del 2007)*, a cura di A. ARGIROFFI - P. BECCHI - D. ANSELMO, Roma, Aracne, 2008, p. 96.

Uomo (dignità dell')

una programmazione di ineludibile tutela in una sorta di eterno ritorno del diritto naturale. Nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* (10 dicembre 1948), nel *Preambolo*, si legge che i popoli che ne fanno parte hanno delle Nazioni Unite hanno riaffermato: «La loro fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana». Tali diritti fondamentali, se nell'art. 3 della dichiarazione sono indicati nella vita, nella libertà e nella sicurezza della propria persona, nell'art. 1 la dignità e detti diritti agli esseri umani sono riconosciuti fin dalla nascita. È detto pure che gli esseri umani, per essere dotati di ragione e di coscienza, devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza. Specificamente, nel *Preambolo* si legge: «Il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo». Si legge, inoltre: «I popoli delle Nazioni Unite hanno riaffermato nello statuto la loro fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nell' eguaglianza dei diritti dell'uomo e della donna, e hanno deciso di promuovere il progresso sociale e un migliore tenore di vita in una maggiore libertà».

Fra i testi normativi internazionali che assumono la dignità umana quale base di una civile convivenza ricordo anche la *Dichiarazione universale sul genoma umano e i diritti dell'uomo*. Nel *Preambolo* della dichiarazione intitolato *La Conferenza generale*, si ricorda che nel *Preambolo* dell'atto costitutivo dell'UNESCO è invocato «l'ideale democratico di dignità, di uguaglianza e di rispetto della persona umana»; è precisato pure che «la dignità dell'uomo, esigendo la diffusione della cultura e dell'educazione di tutti in vista della giustizia, della libertà e della pace, per tutte le nazioni ci sono dei doveri sacri da assolvere in uno spirito di mutua assistenza». In breve, il *Preambolo* della dichiarazione e tutta la dichiarazione assumono a loro fondamento la dignità umana come punto ineludibile finalizzato appunto alla diffusione della cultura, dell'educazione, della giustizia e della pace. La nozione di dignità umana, in tale testo normativo, infatti, non è presente esplicitamente solo nella prima parte, contrassegnata dalla lettera A, e avente come titolo *La dignità umana e il genoma umano*, ma è presente anche in altre parti, come ad es. nell'art. 15 e l'art. 21.

Fra i testi normativi comunitari ricordo la *Convenzione di Oviedo* del consiglio d'Europa (4 aprile 1977), dove nel *Preambolo* è scritto che gli stati membri «si impegnano a proteggere l'essere umano nella sua dignità e nella sua identità e garantiscono ad ogni persona, senza discriminazione, il rispetto della sua integrità e dei suoi altri diritti e libertà fondamentali riguardo alle applicazioni della biologia e della medicina».

Non va dimenticato, inoltre, che l'Unione europea, nella *Carta dei diritti fondamentali* (2007), ha rubricato l'art.1 *Dignità umana*, dove è scritto: «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata».

Fra i testi normativi nazionali andrebbero ricordate tutte le costituzioni nazionali, ma ricordo solo alcune. Nella Costituzione italiana il rispetto della dignità dell'uomo è presente in diversi articoli, 2, 3, 27, 32, 41. Da tali articoli la dottrina ha enunciato il principio della salvaguardia della dignità della persona umana, ricavabile in particolare dall'art. 3 (pari dignità sociale di tutti i cittadini). Nella costituzione tedesca (1949), art.1, comma 1, si legge: «La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla». Nella costituzione portoghese (1976), art.1, si legge: «Il Portogallo è una repubblica sovrana fondata sulla dignità della persona umana»; nella costituzione spagnola (1976), art.10, comma1, è scritto: «La dignità della persona, i diritti inviolabili che le sono connaturati, il libero sviluppo della personalità, il rispetto della legge e dei diritti altrui sono fondamento dell'ordine politico e della pace sociale»; nella costituzione greca (1986), art. 2, comma 1, si legge: «Il rispetto e la protezione della dignità della persona umana costituiscono l'obbligo fondamentale dello stato»; nella costituzione finlandese (2000), art. 1, è scritto: «La costituzione garantisce l'invulnerabilità della dignità umana e la libertà e i diritti dell'individuo, e promuove la giustizia nella società».

6. *Verso una conclusione*

Da quel che ho ricordato nelle pagine precedenti, specie in quelle relative a dignità e filosofia e in quelle relative a dignità e religione, la conclusione è che l'intelletto e la ragione non provengono dalla riproduzione. Avrebbe così una spiegazione il fatto che l'intelletto non si corrompe come il corpo. Le funzioni dell'intelletto possono avere un

Uomo (dignità dell')

appannamento dell'originaria potenza per le incrostazioni dovute al cattivo funzionamento degli organi del corpo, compreso il cervello, determinato nel tempo da un processo lento e inesorabile di decadenza del corpo con la vecchiaia. L'intelletto ha una natura diversa del corpo, ha una sua esistenza sostanziale e non si corrompe come il corpo. La nostra identità non è il nostro cervello.³⁷

L'intelletto, quindi, viene da fuori, non è un prodotto del corpo; è ciò che dà dignità all'uomo, in quanto è qualcosa di divino, che porta l'uomo a tendere nella sua vita verso l'eternità e la divinità e non verso le bestie. Esso, se chiamato a farci da guida, ci porta verso periodi di lumi nella storia dell'umanità, come è, ad esempio, il rinascimento. Intendo dire che l'uomo, se con continuità ed intensità utilizza l'intelletto, riesce a liberare la sua mente dalle incrostazioni determinate da periodi di rilassatezza e di decadenza nei quali prevale l'individualismo privato, e portarci verso periodi di rinnovamento, portatori di periodi di splendore, che fanno progredire l'umanità verso il meglio. Principalmente lo porta a recuperare l'originaria dignità della sua natura.

Va ricordato, quindi, che quando con l'età avanzata l'uomo ha la mente offuscata non è l'intelletto e la ragione che si offuscano, ma gli organi del corpo che non consentono all'uomo di essere sveglio e brillante come è stato in gioventù e nella maturità. E ciò si verifica nonostante il fiorire degli studi sulle neuroscienze, sull'*enhancement*, e sul transumanesimo, ecc.

Se ora mi fosse chiesto di articolare la nozione di dignità dell'uomo lo farei in questo modo:

- la potenza conoscitiva dell'uomo (intelletto e ragione) viene da fuori, non è un organo del corpo
- non è il prodotto della riproduzione
- non è il cervello dell'uomo
- è, invece, ciò che caratterizza l'uomo e lo distingue dagli animali
- è ciò che dà dignità all'uomo
- la dignità è propria di ciascun uomo, per cui essa implica l'uguaglianza
- tutti gli uomini sono uguali in dignità e nei relativi diritti

³⁷ Vedi in tal senso E. MORIN, *L'identità umana* (2001), tr. it. a cura di S. LAZZARI, Milano, Raffaello Cortina, 2002, specie la seconda parte, p. 51 e ss.; PALAZZANI - ZANNOTTI, a cura di, *Il diritto nelle neuroscienze - Non "siamo" i nostri cervelli*, cit.

- la dignità implica la libertà che è la facoltà di scelta fra giudizi pratici
- ciò che è dignitoso è inviolabile e merita rispetto e accoglienza per suo statuto.

CHIARA VANGELISTA

1924.

Luciano Magrini e l'emigrazione italiana in Brasile

Abstract: *This article presents and analyzes a book-report written in 1924 by the journalist Luciano Magrini about the conditions of the Italians immigrant in the Brazilian fazendas. A book, rarely cited by the current historiography, is interesting for at least two aspects: as an expression of opposition to the emigration policies of the Fascist government, and as a construction of negative image of that Latin-American country.*

Keywords: Brazil; Italian migrations; Fascism and Antifascism; Political journalism.

1. *Luciano Magrini, giornalista*

Tra il settembre e il novembre del 1924 Luciano Magrini, giornalista di professione e militante del partito repubblicano italiano, fu l'invitato in Brasile del «Corriere della Sera», allo scopo di scrivere un *reportage* sulla situazione degli emigrati italiani in quel paese e in modo particolare nello stato di São Paulo, dove si concentrava la parte più consistente della nostra migrazione, a causa del noto sviluppo della produzione del caffè e della crescita delle attività manifatturiere.

Nel 1924 Magrini aveva già al suo attivo una lunga carriera.¹ Nato a Trieste nel 1885, a 17 anni era correttore di bozze presso l'«Educazione Politica» e l'«Italia del Popolo», del mazziniano Arcangelo Ghisleri; a partire dal 1904 e sino al 1910 fu redattore di diversi giornali: l'«Italia del Popolo», la «Rivista Repubblicana», il «Tempo». Chiuso «Il Tempo», fu assunto da «Il Secolo», dove si affermò come inviato di guerra; è per questa testata che Magrini fu tra i pochi giornalisti italiani a essere a Budapest quando Béla Kun (nato Kohn), nel marzo del 1919 mise in atto la brevissima esperienza della Repubblica Sovietica Ungherese. Durante quegli stessi anni fu collaboratore personale, in modo informale, di Luigi Albertini, direttore del «Corriere della Sera».

¹ Notizie inerenti alla biografia di Luciano Magrini si trovano in: ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, LEGISLATURA II, *Seduta pomeridiana del 12 dicembre 1957*, pp. 38.677-38.679; G. DE CARO, *Albertini, Luigi*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1960, vol. 1, pp. 728-734; LA CONSULTA NAZIONALE, *I deputati alla Costituente*, Roma, Casa Editrice La Navicella, 1987; G. LICATA, *Storia del Corriere*, Milano, Rizzoli Editore, 1976; C. SCIBILIA, *Magrini, Luciano*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2006, vol. 67, pp. 515-517.

Nel 1923, insieme ad altri colleghi, Magrini lasciò «Il Secolo», a causa dell'adesione del giornale alla politica fascista. Passò allora al «Corriere della Sera», dove lavorò come redattore e inviato sino al 1925. È in questo periodo, nel pieno dell'acceso dibattito politico sull'emigrazione, che Magrini realizzò il *reportage* dal Brasile.²

Nel novembre del 1925, dopo un'aspra e impari battaglia a causa delle sue posizioni nettamente antifasciste, Luigi Albertini fu costretto a lasciare il «Corriere», se pure con un cospicuo indennizzo, che gli permise di ritirarsi a vita privata. Per solidarietà, alcuni suoi redattori si dimisero, tra questi Luciano Magrini, il quale continuò la sua collaborazione con l'ex direttore, soprattutto a partire dagli anni trenta, per la raccolta di materiale e di interviste utili alla realizzazione di *Le origini della guerra del 1914* e di *Vent'anni di vita politica*, opere alle quali Luigi Albertini dedicò il resto della sua vita. Dimessosi dal «Corriere», Magrini fu subito assunto come inviato dal quotidiano torinese «La Stampa», dal quale si dimise nel 1927, anno che segna il suo allontanamento dal giornalismo, professione che era ormai sotto il controllo del regime.

Nei suoi anni di attività giornalistica Magrini collaborò anche alla «Ragione» (1907-1912) e posteriormente all'«Iniziativa», entrambi giornali repubblicani; alla «Rivoluzione Liberale» di Piero Gobetti, settimanale fondato nel 1922; al «Messaggero» e alla «Rassegna dell'Est».

A partire dal 1907, con *Il pericolo tedesco*,³ e sino alla fine della sua vita Magrini pubblicò numerosi volumi, per la maggior parte derivati dalla raccolta e dall'adattamento dei suoi servizi come inviato all'estero. Per il coinvolgimento diretto di Magrini in azioni di guerra sono da ricordare in modo particolare *Le isole, l'Albania e l'Epiro*,⁴ libro sulla crisi balcanica del 1912-1913, che Magrini visse non solo in quanto giornalista, ma anche come combattente per la causa greca, e *La Serbia invasa*,⁵ frutto del suo *reportage* sulla ritirata delle truppe serbe nell'autunno del 1915. In quell'occasione le sue corrispondenze furono pubblicate anche in inglese, mentre altre sue opere successive furono tradotte in tedesco.

²Cfr. L. MAGRINI, *In Brasile*, Torino, Piero Gobetti Editore, 1926.

³Cfr. L. MAGRINI, *Il pericolo tedesco*, Milano, Società editoriale milanese, s.d.

⁴Cfr. L. MAGRINI, *Le isole, l'Albania e l'Epiro*, Milano, Società editoriale italiana, 1913.

⁵Cfr. L. MAGRINI, *La Serbia invasa*, Milano, La Promotrice, 1922.

1924. Luciano Magrini

L'ampio ventaglio dei paesi trattati nei volumi pubblicati da Magrini è un segno dell'esperienza di un inviato di spicco, cresciuto alla scuola prima di Claudio Treves, poi di Luigi Albertini. I suoi interessi si concentrarono sull'Europa dell'Est e sull'URSS; a quest'ultima tra il 1920 e il 1928 dedicò tre volumi,⁶ mentre l'Estremo Oriente (interesse che poi coltivò in modo particolare nel secondo dopoguerra) fu oggetto di altri quattro volumi, pubblicati tra il 1925 e il 1927.⁷

Il suo palese antifascismo lo pose sotto la lente del regime: Magrini fu incarcerato tra il marzo e il giugno del 1933 con l'accusa di ricostituzione del partito socialista, imputazione dalla quale fu poi scagionato. Insieme ad antifascisti quali Ferruccio Parri, Riccardo Lombardi e Antonio Greppi, nel 1944 Luciano Magrini partecipò alle riunioni del «Corriere» che portarono all'individuazione di Mario Borsa come nuovo direttore del giornale.

Dopo la liberazione, Magrini tornò alla «Voce del Popolo» come direttore, per il breve periodo in cui questo giornale fu stampato, poi collaborò brevemente a diverse testate: la «Voce repubblicana», l'«Idea repubblicana», la «Costituente».

Per il PRI fu eletto alla Costituente; nel quarto governo De Gasperi coprì per qualche mese l'incarico di sottosegretario del lavoro e della previdenza sociale (dicembre 1947 - maggio 1948), interessandosi in modo particolare all'emigrazione. Nel 1951 lasciò il PRI, per protesta contro l'alleanza del suo partito con la Democrazia cristiana.

Negli ultimi anni della sua vita lavorò alla storica Società umanitaria di Milano – fondata nel 1893 da Prospero Moisè Loria e riedificata dopo i bombardamenti della seconda guerra mondiale – e si dedicò allo studio della cultura cinese. Approfondendo i suoi interessi in questo campo, sempre a Milano nel 1954 fondò l'Istituto culturale italo-cinese. Per i tipi di questo istituto nel 1956, un anno prima di morire, pubblicò il suo *Il buddismo in Cina* e curò l'edizione e l'introduzione al *Tao te-king*.

⁶ Cfr. L. MAGRINI, *Nella Russia bolscevica*, Milano, Società editoriale italiana, 1920; ID., *La catastrofe russa*, Milano, La Promotrice, 1922; ID., *La caduta e l'assassinio dello Zar Nicola II*, Milano, Bolla, 1928.

⁷ Cfr. L. MAGRINI, *La Cina d'oggi*, Milano, Corbaccio, 1925; ID., *In Cina e in Giappone*, Milano, La Promotrice, 1927; ID., *Attraverso il Giappone*, Milano, Corbaccio, 1925; ID., *India*, Milano, La Promotrice, 1927.

2. Il libro

Nell'ampia produzione di Luciano Magrini, *In Brasile* è l'unico libro dedicato a un paese latino-americano. Come abbiamo visto, gli interessi di Magrini, giornalista e scrittore prolifico, erano rivolti soprattutto alla Germania, alla Russia, all'Europa dell'Est e all'Estremo Oriente.

Nel 1926, anno di pubblicazione per Piero Gobetti Editore del volume *In Brasile*,⁸ Magrini avrebbe dato alle stampe anche la seconda edizione della *Germania d'oggi* e di *Marocco*; come abbiamo già ricordato, l'anno prima aveva pubblicato *Attraverso il Giappone* e *La Cina d'oggi*. Nel 1927 sarebbe uscito *India*. Tutti volumi corposi nati dalla raccolta degli articoli che Magrini pubblicava sui giornali di cui era inviato: «Il Secolo», «Corriere della Sera», «La Stampa».

Al di là dei contenuti, sui quali rifletteremo nelle prossime pagine, oggi, tra le nostre mani, questo libro di Luciano Magrini è un testimone vibrante non solo di un'epoca, ma anche dell'impegno politico e civile di persone che, appartenenti a generazioni ed esperienze diverse, confluivano in spazi di libero confronto, i quali erano progressivamente accerchiati dall'azione distruttrice del governo fascista. Il volume, sobrio e accurato (non vi sono refusi, se non quelli riconducibili agli errori di ortografia portoghese dello stesso autore), faceva parte della collana *Le Nazioni Moderne* e porta in copertina il motto alfieriano, in greco, «ΤΙ ΜΟΙ ΣΥΝ ΔΟΥΛΟΙΕΣΝ» («Che ho a che fare io con gli schiavi?»), disegnato da Felice Casorati.⁹ A fine volume, troviamo una lista delle *Novità*, con titoli di Gobetti, Montale (la prima edizione di *Ossi di Seppia*), Prezzolini, D'Entrèves, Nitti, Salvemini, Salvatorelli, Sturzo. Il libro, stampato dalla Tipografia Sociale di Pinerolo, non ha prefazione. Nessuno aveva avuto il tempo di scriverla. Infatti nel 1925 le persecuzioni fasciste ai danni della casa editrice di Gobetti e delle riviste «La Rivoluzione Liberale» – alla quale aveva collaborato anche il Magrini – e «Il Baretto» si inasprirono e a novembre di quell'anno ne fu imposta la soppressione. Gobetti, minato nel fisico anche a causa delle numerose aggressioni e vessazioni, sarebbe morto

⁸Il libro probabilmente uscì alla fine del 1925.

⁹Cfr. A. FABRIZI, «*Che ho a che fare io con gli schiavi?*». *Gobetti e Alfieri*, Firenze, Società Editrice Fiorentina, 2007; R. MAGGIO SERRA, a cura di, *Piero Gobetti e Felice Casorati 1918-1926*, Milano, Electa, 2001.

1924. Luciano Magrini

a Neuilly-sur-Seine il 15 febbraio del 1926, pochi giorni dopo il suo arrivo a Parigi: non c'era stato il tempo di scrivere una prefazione al libro di Magrini.

Il volume non fa propriamente parte della letteratura di viaggio relativa ai paesi latino-americani, la quale da ormai un secolo godeva di un'ampia schiera di lettori, in Italia e nel resto d'Europa. *In Brasile* è strutturato come un'inchiesta giornalistica, il cui obiettivo è di far conoscere a un vasto pubblico la situazione degli emigrati italiani in quel paese e particolarmente nello stato di São Paulo, dove si dirigeva la maggior parte dell'immigrazione europea. Si tratta in sostanza di un libro-denuncia, in polemica con i «libri scritti su commissione»¹⁰ e nel quale viene sviluppata una critica minuziosa e articolata della politica migratoria, sia italiana, sia brasiliana.

Luciano Magrini è un autore poco conosciuto, ancor meno studiato. Questo volume, pur essendo dedicato agli italiani in Brasile, è citato raramente negli studi migratori. È probabile che il libro abbia seguito la sorte degli altri pubblicati da Gobetti, in gran parte distrutti da azioni vandaliche, oppure sequestrati in operazioni di polizia.¹¹ Il suo contenuto fortemente polemico ne avrà forse ostacolato la circolazione in Brasile: per esempio, esso non si trova in nessuna delle biblioteche dell'Università di São Paulo, assenza che sicuramente ha impedito la diffusione del pensiero di Magrini nella storiografia brasiliana e brasilianista.¹²

D'altra parte, se il Magrini poteva essere vicino alla sensibilità degli storici degli anni settanta e ottanta del novecento, attenti alle tematiche del lavoro nei paesi di partenza e di arrivo, la sua denuncia dello stato miserevole degli italiani che lavoravano in *fazenda* oppure nelle fabbriche delle città è lontana dagli interessi degli attuali studi migratori, i quali, abbandonate le questioni relative al modo di produzione e alle dinamiche tra le classi sociali, sono generalmente orientati all'analisi degli aspetti culturali, o "etnici" delle diverse comunità immigrate, studiate nella prospettiva regionale e locale.

¹⁰ MAGRINI, *In Brasile*, cit., p. 137.

¹¹ *In Brasile* è comunque posseduto da 21 biblioteche italiane presenti nel catalogo OPAC SBN.

¹² All'Università di São Paulo-USP la biblioteca Florestan Fernandes (Facultade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas) custodisce, di Magrini, *La Cina d'oggi*, mentre presso la Facultade de Direito vi è il suo *Nella Russia bolscevica (maggio-giugno 1920)*, Milano, Società Editoriale Italiana, 1920.

3. Luciano Magrini in Brasile

Magrini non scrive un resoconto di viaggio, né si occupa delle forme di integrazione degli italiani nella società brasiliana; il libro è una denuncia dello stato di sfruttamento in cui versavano i nostri emigranti in Brasile, in campagna come in città, e del fallimento di ogni politica brasiliana di sostegno alla piccola proprietà contadina, che avrebbe dovuto attuarsi per mezzo della lottizzazione di terre pubbliche e private, sistema diffuso in Brasile e nel resto dell'America Latina sin dall'inizio del secolo precedente.

Le pagine relative alle *fazendas* di caffè dello stato di São Paulo sono le più coinvolgenti, perché basate sull'esperienza diretta: l'inviato del «Corriere» non si limita a raccogliere informazioni, ma si reca sul posto, evidenzia le relazioni violente all'interno della piantagione e non esita a scrivere di compra-vendita di emigranti e di cultura schiavista, e a intitolare *Un sepolcro di vivi* il capitolo dedicato a una delle più grandi e conosciute *fazendas* di caffè dell'epoca.¹³ Il tema della *fazenda* come “sepolcro di vivi” è ripreso più avanti, in un passo che sintetizza efficacemente il pensiero di Magrini: «La realtà è, ripeto, che il Brasile, dominato da un avido, ottuso e recentissimo capitalismo, non offre condizioni favorevoli a correnti emigratorie. L'“amenità del clima” tropicale è disseminata da troppe malattie senza che governo e *fazendeiros* accennino a svolgere un'opera risanatrice. I salari sono insufficienti alle più modeste esigenze umane. Le *fazendas*, con le loro case antigieniche, con le sconsolate solitudini, con la mancanza dei più elementari requisiti di un consorzio civile, sono sepolcri di viventi. Si aggiunga a tutto ciò l'assenza di una sana giustizia tutelatrice e la mancanza di una convenzione consolare tra l'Italia e il Brasile».¹⁴

La triste condizione degli italiani in Brasile è aggravata dal disinteresse, o addirittura dalla complicità, del governo italiano e dalla mancanza di solidarietà di quegli italiani che hanno avuto successo, pronti ad assimilarsi alle classi più abbienti e a «lasciar cadere qualche briciola della loro fortuna su iniziative esteriormente appariscenti: rari e mediocri doni speculativi: il poco deve essere veduto molto».¹⁵

È da rimarcare che questa osservazione non si riferisce a una situazione generica, ma a personalità specifiche e molto conosciute, in Brasile come in Italia: Francesco Mata-

¹³MAGRINI, *In Brasile*, cit., pp. 36-49.

¹⁴*Ibid.*, pp. 83-84.

¹⁵*Ibid.*, pp. 87-88.

1924. Luciano Magrini

razzo, nato a Castellabate e diventato industriale a São Paulo, ritenuto a quell'epoca l'uomo più ricco del Brasile, e Rodolfo Crespi, proprietario di importanti industrie tessili, anche lui emigrato dall'Italia nel secolo precedente. Dare un simile giudizio delle opere di beneficenza dei due illustri italiani – entrambi insigniti del titolo di conte da Vittorio Emanuele III – era un vero e proprio atto politico: non solo perché attorno a loro si stava sviluppando il mito dell'emigrante di successo, capace di dare lavoro e di redistribuire una parte delle sue ricchezze ai compatrioti meno fortunati, ma anche perché il governo italiano li considerava due interlocutori privilegiati nel progetto di accrescere le attività economiche e finanziarie in Brasile.¹⁶

Alla fine del volume, la critica a Rodolfo Crespi si fa ancora più precisa e tagliente: «Il signor Rodolfo Crespi, possessore di una ricchezza valutata a sette od ottocento milioni di lire italiane [...] non diede soldo e non disse parola. Il cuore dei ricchi italiani rimase sordo alle miserie e alle invocazioni dei connazionali emigrati; gli emigrati dovevano dare, dare sempre il sangue e la vita per gonfiare le fortune dei loro sfruttatori diretti e indiretti e non dovevano mai nulla chiedere. Per i ricchi italiani di San Paolo, che negli ultimi tempi hanno manifestate tante premure per patrocinare accordi emigratori italo-paulistani, il problema dell'emigrazione era considerato solo dal lato brutale del profitto finanziario che se ne poteva ricavare e non dal punto di vista umano e italiano». ¹⁷

Il libro-denuncia dunque non risparmia nessuno e si vuole contrapporre idealmente a tutte le relazioni di viaggio che magnificavano la condizione degli italiani emigrati in Brasile. Luciano Magrini cita esplicitamente Ernesto Bertarelli, il quale, nel suo *Il Brasile meridionale*, sottolineava la salubrità del clima nello stato di São Paulo e lo sviluppo delle politiche igieniste.¹⁸

La polemica avrebbe potuto comunque essere più incisiva se ingaggiata con altri autori italiani, i quali, più vicini nel tempo al viaggio di Magrini, avevano proposto un'immagine del Brasile molto diversa da quella delineata dal nostro autore. L'esempio più estremo è quello di Giovanni Bonacci: il suo *L'Italia vittoriosa e la sua espansione*

¹⁶ Per capire le dinamiche della costruzione del mito di Francesco Matarazzo è da leggere J. DE SOUZA MARTINS, *Conde Matarazzo. O empresário e a empresa*, São Paulo, Hucitec, 1976.

¹⁷ MAGRINI, *In Brasile*, cit., pp. 170-171.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 57-59. Cfr. E. BERTARELLI, *Il Brasile meridionale. Ricordi e impressioni*, Torino-Roma, Tipografia Editrice Nazionale, 1914.

nel mondo, del 1920, fu palesemente scritto su commissione della Banca italiana di sconto, che aveva filiali a Santos, Rio de Janeiro e São Paulo e che sarebbe fallita l'anno successivo.¹⁹

A proposito dell'inserimento degli italiani a São Paulo, Bonacci affermava che «non vi è nulla di più falso del concetto diffusosi in Italia che i nostri fratelli sono andati laggiù a far rivivere la servitù della gleba, a sostituire i negri nei lavori più penosi, come voleva farmi credere un console italiano. No. Pei lavori più penosi gli italiani si servono dei negri e degli indigeni. Essi sono i veri artefici della vita del paese in tutte le sue più alte manifestazioni. Con un'evoluzione sorprendente, passando da contadini a piantatori, da muratori a ingegneri, da venditori ambulanti a grandi commercianti, si sono arricchiti, facendo nello stesso tempo la fortuna del paese che li ospita».²⁰

Giovanni Bonacci, prolifico autore di testi di geografia per le scuole medie, concentrava qui tutti i temi che si erano consolidati negli ultimi decenni e che sarebbero stati sviluppati ulteriormente durante il periodo fascista: il genio italiano nel mondo, le cosiddette razze, la superiorità degli italiani sulle popolazioni locali. Non solo, egli ribadiva un concetto che purtroppo è sotteso anche in una letteratura emigrazionista più recente, vale a dire che il Brasile, prima del grande flusso emigratorio, fosse un paese senza storia, senza istituzioni, senza una vera e propria classe politica.²¹

È da sottolineare che Magrini non si pone in questo filone di pensiero: nel libro non vi è alcun cenno alle razze e alla supposta gerarchia tra loro; mostra un evidente disprezzo per le élites locali, per la classe dirigente e per il sistema politico; però, non collega le sue critiche a questioni razziali, ma al nodo sociale del sistema schiavista e, dal

¹⁹Cfr. A.M. FALCHERO, *La Banca italiana di sconto, 1924-1921. Sette anni di guerra*, Milano, FrancoAngeli, 1990, pp. 159-167. Il libro non fa cenno a un prodotto promozionale minore come questo volume di Bonacci.

²⁰G. BONACCI, *L'Italia vittoriosa e la sua espansione nel mondo. Nel Brasile*, Roma, Banca Italiana di Sconto, s.d. [ma 1920], p. 130. Su questo libro, e più in generale sul dibattito emigrazionista dell'epoca, cfr. D. ALIANO, *Brazil Through Italian Eyes: The São Paulo during the 1920s*, in «Altreitalie», luglio-dicembre 2005, pp. 87-107. L'anno prima il Bonacci aveva pubblicato *L'Italia vittoriosa e le terre irredente*, Roma, V. Bonacci, 1919. Una difesa più realistica e documentata dell'emigrazione in Brasile è quella di F. PEVIANI, *L'attuale problema italo-brasiliano*, Roma, Società Editrice SASI, s.d. [1922].

²¹J. DE SOUZA MARTINS ha lavorato in forma critica e approfondita su questo pregiudizio, diffuso anche in parte della storiografia migrazionista, in *Subúrbio. Vida cotidiana e história no subúrbio da cidade de São Paulo: São Caetano, do fim do Império ao fim da República Velha*, São Paulo, Hucitec, 1992, p. 14-29, e in ID., *O imaginário na imigração italiana*, São Caetano do Sul, Fundação Pró-Memória, 2003, pp. 63-99, oltre che nel già citato *Conde Matarazzo*.

1924. Luciano Magrini

punto di vista economico, all'affermazione di un capitalismo «arido, ottuso e recentissimo».

Tornando al tema centrale del libro, nonostante ciò che si potrebbe evincere dalla sua lettura, Magrini non fu l'unico a descrivere lo stato di sfruttamento e persino di violenza fisica in cui si trovavano gli immigrati in *fazenda*, né a lanciare l'allarme sulle condizioni sanitarie.²² Nelle zone agricole il tracoma (infezione batterica degli occhi), l'anchilostoma (parassita dell'intestino) e il *bicho-do-pé* (*Tuga Penetrans*), insetto che Magrini non identifica, ma di cui vede i risultati nelle piaghe e nelle cancrene alle gambe, erano veri e propri flagelli che portavano alla cecità, all'amputazione di arti e alla morte, a causa della mancanza di cure mediche, ripetutamente denunciata dal Magrini, e – aspetto rilevato da altri autori – anche a causa della resistenza culturale nei confronti dell'igiene personale, diffusa tra gli immigrati europei più che tra la popolazione rurale brasiliana, avvezza a quei semplici rituali di pulizia quotidiana che limitavano il proliferare dei parassiti.

Se Luciano Magrini non fu l'unico a mettere in luce gli aspetti negativi dell'emigrazione verso il Brasile, fu per certo tra i pochi autori a perorare senza mezzi termini la chiusura di quella emigrazione. Dalle pagine del «Corriere della Sera» e di *In Brasile* egli proponeva di «non mandare emigranti [...] ma assistere i coloni che si trovano nelle *fazendas*, aiutarli a emanciparsi, strapparli alle inique tirannie spogliatrici dei *fazendeiros*, muovere con la rarefazione progressiva della mano d'opera allo smantellamento della *fazenda*, questa dovrebbe essere una saggia e lungimirante politica emigratoria che potrebbe anche col tempo, mutate le odierne condizioni di lavoro e conseguite garanzie effettive, preparare la possibilità di equo collocamento a nuovi emigranti».²³

In quegli anni una posizione così netta poteva forse essere espressa solo nelle colonne del «Corriere della Sera» di Luigi Albertini e nelle pagine di un libro edito da Piero Gobetti. Spazi culturali, ideali e politici che stavano per scomparire. Mentre a Torino era completata l'edizione di *In Brasile*, Luigi Albertini e il fratello Alberto lasciavano il «Corriere» (28 novembre 1925), seguiti, per solidarietà, da Magrini e da alcuni redatto-

²² Cfr., per esempio, il libro di Osea Felici, anch'egli giornalista, che andò in Brasile per conto del «Giornale d'Italia»: O. FELICI, *Il Brasile com'è*, Genova, Stabilimento Grafico Editoriale, 1923.

²³ MAGRINI, *In Brasile*, cit., p. 69.

ri.²⁴ Pochi giorni prima era stata soppressa la Piero Gobetti Editore. Magrini sarebbe passato alla «Stampa» di Torino, giornale per il quale lavorò due anni.

In questo clima il libro di Luciano Magrini ebbe poche possibilità di diffusione. In Brasile suscitò polemiche, che portarono il corpo diplomatico a richiederne il sequestro. Come ricorda Angelo Trento, in quell'occasione il ministero degli affari esteri inviò all'ambasciata italiana a Rio de Janeiro questo stringato dispaccio: «Lasciare correre e spiegare che non ha importanza e che il Magrini è oppositore».²⁵

4. Il 1924

Questo libro dimenticato di un autore altrettanto dimenticato porta i segni indelebili di un'epoca. In esso leggiamo sotto traccia la coraggiosa difesa della libertà di pensiero e di espressione, la convinzione che solo la conoscenza dei fatti sia il presupposto necessario alla formulazione degli orientamenti politici nazionali; vi troviamo l'attenzione alle condizioni dei ceti popolari e la demistificazione della solidarietà sociale di sola facciata.

È significativo che Magrini, pur avendo scritto prevalentemente di altre tematiche, sia stato ricordato in parlamento in occasione della sua morte proprio «per la sua appassionata, tenace e diuturna difesa degli emigranti e dei problemi migratori, che così bene conosceva».²⁶ Di fatto, pur poco rappresentato dal numero dei suoi scritti, l'interesse per la questione migratoria costituisce il filo rosso dell'azione politica del mazziniano e repubblicano Luciano Magrini, a partire almeno dal 1906, quando collaborò alla breve ripresa delle pubblicazioni della «Rivista Repubblicana», per proseguire quattro decenni dopo durante i lavori dell'assemblea costituente, dove fu eletto come candidato del PRI, continuare in occasione dell'incarico a sottosegretario al ministero del lavoro e della

²⁴DE CARO, *Albertini, Luigi*, cit., pp. 728-734. Le ricerche e le esperienze di Magrini come inviato all'estero, nonché sue interviste mirate, confluirono anche nell'opera monumentale sulle cause della prima guerra mondiale che Albertini scrisse quando si ritirò a vita privata. Ve n'è una riedizione recente, pubblicata da LEG: L. ALBERTINI, *Le origini della guerra del 1914*, 3 vols., Gorizia, Libreria Editrice Goriziana, 2010-2011.

²⁵A. TRENTO, *Là dov'è la raccolta del caffè. L'emigrazione italiana in Brasile, 1875-1940*, Padova, Editrice Antenore, 1984, p. 418 nota.

²⁶*Intervento di Dazzi*, in ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, LEGISLATURA II, *Seduta pomeridiana del 12 dicembre 1957*, cit., pp. 38.677-38.679.

1924. Luciano Magrini

previdenza sociale (1947-1948) e concludersi con la sua intensa attività presso la ricostruita Società umanitaria di Milano.²⁷

Il *reportage* dal Brasile costituì uno snodo importante nell'interesse sociale e politico di Magrini nei confronti delle questioni migratorie. In quei mesi egli poté verificare di persona le condizioni di lavoro e di vita dei nostri emigranti in uno dei paesi verso i quali il governo di Mussolini intendeva incanalare quel flusso migratorio che non poteva più essere assorbito dagli Stati Uniti, i quali avevano definitivamente stabilito le quote di entrata, penalizzando in modo particolare gli italiani e gli immigrati dall'Estremo Oriente.²⁸

Il 1924 fu un anno cruciale per il dibattito italiano sull'emigrazione: il 26 maggio il presidente statunitense Calvin Coolidge firmò l'*Immigration Act*, mentre a Roma era nel pieno svolgimento la conferenza internazionale dell'emigrazione e dell'immigrazione, voluta da Mussolini soprattutto per mettere in discussione la politica statunitense di restrizione, che era già iniziata qualche anno prima.²⁹

Infatti, se in un primo momento Mussolini, nell'ambito della politica migratoria, adottò la continuità con i governi precedenti, in breve il suo orientamento mutò sostanzialmente. Nel 1927 fu soppresso il Commissariato generale dell'emigrazione – diretto da Giuseppe De Michelis, bersaglio delle critiche di Magrini – e fu istituita la Direzione generale degli italiani all'estero.³⁰ La stessa nuova dicitura dava il segno di un cambiamento di rotta della politica emigratoria fascista, correlata, almeno dal punto di vista ideologico, con il disegno del potenziamento demografico interno.

L'anno 1924 è la chiave di lettura, il vero protagonista del libro di Magrini. Le lettere brasiliane sono scritte tra il settembre e il novembre di quell'anno. Il primo capitolo del

²⁷ *Ibid.*, e SCIBILA, *Magrini, Luciano*, cit.

²⁸ Per un'introduzione a questo tema cfr. E. FRANZINA, *Gli italiani al Nuovo Mondo. L'emigrazione italiana in America 1492-1942*, Milano, Mondadori 1995, pp. 181-185, e D.R. GABACCIA, *Emigranti. Le diaspore degli italiani dal Medioevo a oggi*, Torino, Einaudi, 2003, pp. 191-193.

²⁹ *Conferenza Internazionale dell'emigrazione e dell'immigrazione: Roma, 15-31 maggio 1924*, Roma, Commissariato Generale dell'Emigrazione, s.d.

³⁰ Sulla storia del Commissariato generale dell'emigrazione e sulla sua soppressione, cfr. l'ampia introduzione di Fabio Grassi Orsini in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Il fondo archivistico. Commissariato generale dell'emigrazione (1901-1927)*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1991, pp. 9-75. La soppressione del CGE e l'avvio della nuova politica emigrazionista coincise con la mostra geografica dell'espansione italiana all'estero, che si tenne a Milano nel settembre del 1927. Cfr. *Raccolta documentale della espansione italiana all'estero organizzata in occasione del 10 Congresso geografico nazionale, Palazzo della Permanente*, Milano, s.e., 1927.

libro, intitolato *San Paolo, agosto 1921*, è una sorta di prologo, l'antefatto politico (identificato nella rivolta militare di São Paulo) di quanto sarà narrato nei capitoli successivi.

Quando Magrini iniziò la sua corrispondenza dal Brasile, Giacomo Matteotti era già stato assassinato, e il suo corpo ritrovato. Vi erano tutti i segnali di uno stravolgimento in corso delle istituzioni e del sistema politico italiano. A maggio di quell'anno era stata celebrata a Roma la già citata grande conferenza internazionale sulle migrazioni, con la partecipazione dei rappresentanti di più di cinquanta stati. La risposta del nuovo governo alla chiusura statunitense era stata l'incentivazione dell'emigrazione non solo in Europa, ma anche in Brasile e in Argentina. Diversi libri, pubblicati proprio nei primi anni venti, in concomitanza con la politica di chiusura statunitense, descrivevano il Brasile come un paese moderno e in crescita, *Il paese dell'avvenire*, secondo il titolo di un volume scritto da Francesco Bianco.³¹

5. *Un'immagine sfocata*

Solo pensando a che cosa fu l'anno 1924 possiamo capire la costruzione dell'immagine del Brasile fatta da Magrini. Ciò che a uno storico può sembrare una sorta di *leyenda negra* dell'emigrazione acquisisce il suo significato di urgenza – diremmo oggi – umanitaria. Ciò che potrebbe apparire un esercizio di retorica contro altre, diverse, visioni del Brasile e dell'immigrazione si delinea come un preciso impegno politico.

Magrini descrive del Brasile solo ciò che è funzionale a contraddire la politica emigratoria verso quel paese: la violenza politica, la violenza sociale, il retaggio della schiavitù, la speculazione finanziaria, l'inadeguatezza dei servizi e delle infrastrutture, la mancanza di tutela dei ceti popolari, il degrado culturale degli italiani. Da laico, non fa cenno alla scarsità di sacerdoti e di parrocchie, come invece altri autori avevano sottolineato in passato.³²

Le poche note di colore servono a evidenziare, per contrasto, lo stato di sfruttamento degli immigrati, i lavoratori del caffè, prodotto sul quale si fonda la ricchezza del paese e dei pochi che ne godono: le "ville principesche" dei proprietari della *fazenda* Franci-

³¹ Cfr. F. BIANCO, *Il paese dell'avvenire*, Milano-Roma, Mondadori, 1922.

³² Unica allusione a questo riguardo è in un'annotazione critica a proposito dei missionari cappuccini (MAGRINI, *In Brasile*, cit., pp. 158-159).

sco Schmidt, definita nel titolo del capitolo a essa dedicato *Un sepolcro di vivi*, oppure i ritrovi a Santos, dove, dopo le giornate convulse alla borsa del caffè, vi sono «musiche, indiavolate danze moderne, calici scintillanti di *champagne*, donnine allegre e bische affollate [...]».³³ Immagini in evidente, stridente contrasto con le abitazioni e la vita quotidiana degli immigrati, in campagna come in città.

Il nostro autore è una delle poche voci dissonanti rispetto all'immagine positiva, quasi edenica, della natura tropicale, che è, tra l'altro, un elemento caratterizzante e di lungo periodo dell'identità nazionale brasiliana.³⁴ Magrini infatti concede poco al paesaggio e le sue rare, brevi descrizioni non lo rendono attraente. La piantagione costituisce uno scenario di «triste, silenziosa e scorata solitudine»; la terra appare curata solo quando si scorgono i filari di caffè, «ricamo geometrico di cespugliosi alberelli verde cupo sul fondo rosso acceso della terra pulita di ogni erba».³⁵

Nel suo andare contro corrente, Magrini omette persino la descrizione della baia di Rio de Janeiro, che tutti gli autori, dall'inizio dell'ottocento in poi, considerano come una tappa obbligata, il doveroso omaggio al meraviglioso spettacolo della natura. Egli scrive da Rio de Janeiro gli ultimi tre capitoli del libro, dedicati alla crisi politica e finanziaria, al declino e al degrado dell'insegnamento della lingua italiana e alla critica del progetto di accordo in materia di migrazione tra l'Italia e lo stato di São Paulo. In questi tre servizi, la capitale federale è assente, se non come luogo sottinteso in cui si consuma la crisi politica, economica e finanziaria della federazione. Viene solamente nominato il palazzo del Catete, che sino al trasferimento della capitale a Brasilia, nel 1961, sarebbe stato la sede del governo federale. Per il resto, l'unico cenno alla città sta in questa frase, all'interno delle considerazioni sul progetto di fondazione di una nuova capitale: «E Rio de Janeiro difende il suo titolo e il suo grado in virtù di quegli stessi debiti che le diedero la fastosa apparenza dei suoi edifici pubblici e delle sue avenide».³⁶ Trent'anni prima Edmondo De Amicis, anche lui giornalista inviato all'estero, era stato altrettanto telegrafico, con un'acuta, amara immagine della baia di Rio de Janeiro, «im-

³³ *Ibid.*, pp. 36 e 116.

³⁴ Su questo tema cfr. J. MURILO DE CARVALHO, *Nación imaginada, memória, mitos y héroes*, in *Reflexiones en torno a 500 años de historia de Brasil*, a cura di E. GONZÁLEZ - A. MORENO - R. SEVILLA, Madrid, Editorial Catriel, 2001, pp. 87-113.

³⁵ MAGRINI, *In Brasile*, cit., pp. 16-18. Citazioni a p. 18 e 16.

³⁶ *Ibid.*, p. 119.

mensa bellezza senza pietà».³⁷ In genere, però, i lettori interessati al Brasile erano abituati a leggere lunghe, ammirate descrizioni della baia. Riporto qui come esempio brevi stralci dell'ampia descrizione del già citato Francesco Bianco: «Quando, dopo una lunga navigazione, si arriva per la prima volta dall'Europa in questa baia magica di Rio de Janeiro, la sensazione di trovarsi in un mondo senza confronti nuovo e straordinariamente complesso si impadronisce dello spirito. Tutto non solo è nuovo, ma fantasticamente diverso da quanto eravamo abituati a conoscere e a immaginare. [...] Tutto sorprende come nella irrealtà fantastica e inquietante dei sogni. [...] Gioielli sono caduti da ogni parte per questo mare e risplendono della loro luce calda in mezzo al velluto della vegetazione, che ricopre le rive, sale per le pendici delle colline, per le coste dei monti, si specchia nelle acque. [...] Rio si nasconde tra questo verde, s'insinua tra la foresta verGINE nell'intrico complicato e nel disordine geologico delle colline e delle montagne».³⁸

Magrini non si adatta ai luoghi narrativi della letteratura di viaggio. Lo stile austero focalizza l'obbiettivo del suo *reportage*: descrivere le condizioni di vita e di lavoro dei nostri emigranti, e le loro reali possibilità di istruzione e di mobilità sociale. Tutto quanto annota della parte del Brasile che conosce direttamente (São Paulo, Santos, Belo Horizonte, Rio de Janeiro) è funzionale a questo scopo.

Il paese che attraversa non gli interessa, probabilmente non gli piace. Le sperequazioni sociali sono troppo grandi perché Magrini riesca a essere affascinato da uno scorcio di panorama, da un manufatto indigeno, dai versi di una poesia modernista, oppure da un quadro degli artisti della *Semana de arte moderna* che si era celebrata solo due anni prima a São Paulo.³⁹ Figlio di un musicista, Magrini è così refrattario alle note del *choro* e del samba da non farne neppure un cenno.⁴⁰

Magrini cita a più riprese il «Fanfulla», il principale giornale italiano a São Paulo, e «O Estado de São Paulo», il quotidiano che ancor oggi è tra i maggiori del Brasile.⁴¹ Probabilmente non ebbe il modo o il tempo di leggere, sempre a São Paulo, il libro di

³⁷ E. DE AMICIS, *In America*, Roma, E. Voghera, 1897, qui letto in E. DE AMICIS, *In America*, a cura di M. TIRABASSI, Vibo Valentia, Monteleone, 1993, p. 61.

³⁸ BIANCO, *Il paese dell'avvenire*, cit., pp. 94-95, *passim*. Su Francesco Bianco, cfr. ALIANO, *Brazil through Italian Eyes*, cit.

³⁹ La *Semana de arte moderna* si svolse a São Paulo, nel teatro municipale, dall'11 al 18 febbraio 1922.

⁴⁰ Sulla nascita del samba, avvenuta proprio in quegli anni, cfr. H. VIANNA, *Il mistero del samba. Contaminazioni e fantasmi dell'autenticità*, Milano, Costa & Nolan, 1998.

⁴¹ «O Estado de São Paulo» nacque nel 1875, con il titolo «A Província de São Paulo»; il «Fanfulla» fu fondato nel 1893 da un immigrato italiano.

1924. Luciano Magrini

José Bento Monteiro Lobato, noto scrittore ed editore, che nel 1921 aveva pubblicato *A onda verde*, raccolta di articoli che aveva suscitato animate polemiche, poiché costituiva in quel momento l'unica vera e propria critica paulistana alla monocoltura del caffè, al sistema della grande piantagione, al negato accesso alla piccola proprietà contadina.⁴² Un volume che presenta molte affinità interpretative con quello di Magrini, nella denuncia dell'espansione incontrollata delle *fazendas* e nella solidarietà nei confronti dei contadini inermi di fronte ai soprusi e alle invasioni delle piccole proprietà, tema che anche Magrini affronta nelle sue lettere dal Brasile.⁴³

Come la maggior parte degli europei, di ieri e di oggi, Magrini è deluso dalle città brasiliane: a suo vedere São Paulo è brutta, nella sua «opulenta volgarità»; su tutte le città, grandi e piccole, regna il disordine, la mancanza di stile, la precarietà, le «strade sconnesse, che muoiono nel campo a pochi metri dall'ultima casa».⁴⁴ Eppure São Paulo, pur disarmonica rispetto ai canoni urbanistici italiani e scossa dalle allora recenti e non sopite tensioni politiche e militari, era in quegli anni venti una città caratterizzata da una ricca vita culturale, che era animata anche da immigrati di prima e di seconda generazione.⁴⁵ Negli ultimi trent'anni, dal 1890 al 1920, la sua popolazione era aumentata di nove volte (da 64.000 abitanti a poco più di 580.000): questa crescita consistente – che sarebbe continuata sino alla fine del secolo e oltre – avrebbe potuto suscitare l'interesse del giornalista del «Corriere», ma l'obiettivo era un altro. L'urgenza della questione migratoria non lasciava spazio a una riflessione sulla complessità sociale e culturale del Brasile di quegli anni; un'urgenza che induce Magrini – come molti altri prima e dopo di lui – ad alcune importanti sviste, come, per fare un esempio macroscopico, la negazione dell'esistenza di un sistema di rilevazione statistica, che era invece non molto diverso da quello italiano.⁴⁶ La mente era in Italia, e lo sguardo su quella parte diseredata

⁴² Cfr. [J.B.] MONTEIRO LOBATO, *A onda verde*, São Paulo, Editora Monteiro Lobato & Cia., 1921.

⁴³ Cfr. *ibid.*, pp. 3-16; MAGRINI, *In Brasile*, cit., p. 107.

⁴⁴ MAGRINI, *In Brasile*, cit., pp. 93 e 101.

⁴⁵ Uno studio classico sulla vita artistica e culturale di São Paulo in questo periodo è quello di N. SEVCENKO, *Orfeu estático na metrópole. São Paulo, sociedade e cultura nos frementes anos 20*, São Paulo, Companhia das Letras, 1992.

⁴⁶ A partire dal 1872 i censimenti si erano svolti regolarmente, a cadenza decennale come in Italia, con la sola eccezione del 1910. Nel 1924 era già stata pubblicata buona parte dei risultati del censimento del 1° settembre 1920, che Magrini ignora.

e abbandonata dell'Italia rappresentata dai suoi emigranti, destinati a essere presto naturalizzati brasiliani e separati per sempre dal loro paese d'origine.⁴⁷

Negli articoli di Magrini vi è forse un sottile, occulto, parallelo tra la situazione italiana del 1924 e quella degli italiani in Brasile: nelle parole che i coloni sussurrano di nascosto al giornalista, non potendo ammettere davanti ai guardiani o ai vicini brasiliani le ristrettezze economiche, le malattie, le violenze fisiche cui erano soggetti in *fazenda*. Persino nella descrizione della casa modello del «colono-trucco»⁴⁸ si potrebbe scorgere un'eco, forse un'anticipazione, dei vuoti progetti di facciata che avrebbero caratterizzato l'Italia degli anni a seguire.

Il baratro in cui l'Italia stava precipitando, però, era ben più oscuro del mondo chiuso, ottuso, persino crudele della *fazenda* paulista. In breve tempo il Brasile, pur con il suo paesaggio di «sconsolata solitudine», le sue città disordinate e caotiche, i suoi *fazendeiros* aggressivi e arroganti sarebbe diventato un riparo sicuro per altri italiani, costretti a fuggire dalla loro patria non solo per fame, ma anche per salvare le proprie vite.

⁴⁷Cfr. MAGRINI, *In Brasile*, cit., p. 164.

⁴⁸*Ibid.*, pp. 41-43.

LUIGI MARCO BASSANI

La convenzione di Hartford del 1814

Abstract: *This article explores the import of the Hartford Convention of 1814 both in the War of 1812 and in the early Republic. The Jeffersonian doctrine of 1798 was exhumed by the New England Federalists in 1814 after long years during which Jefferson's embargo and then "Madison's war" had caused great tension between that section and the federal government, dominated by the Virginia dynasty. Delegates from Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Vermont and New Hampshire met on December 15 in Hartford, CT to discuss exceptional measures. From a political point of view the Convention was an absolute failure: its conclusion had the misfortune of falling right at the time when Jackson reported victory in New Orleans and the terms of the Treaty of Ghent were already discussed in the press. However it demonstrated that those who felt themselves under the heel of other States, which were favored by the federal government, did not perceive the Union as a benefit for all. In extreme cases no Constitutional remedy, even the dissolution of the Union, was excluded a priori. The Northern politicians, in dire straits due to a war that damaged their vital interests, articulated what would become the political creed of the South in the ensuing years.*

Keywords: Hartford Convention; War of 1812; State Rights; Secession.

Nei primi decenni di vita della repubblica americana la rivalità fra Massachusetts e Virginia, e più in generale fra Nuova Inghilterra e stati del Sud è talmente rilevante da aver prodotto una *tale of two cities*, che attraversa anche successivamente tutta la storia americana: Plymouth Rock e Jamestown non sono due facce della stessa medaglia, ma realtà irriducibili e antitetiche che non trovano alcuna composizione, per alcuni versi neanche a due secoli di distanza dai fatti di cui parliamo (gli stati della Nuova Inghilterra e quelli del Sud non hanno quasi mai votato allo stesso modo, neanche nell'ultima elezione presidenziale). E tuttavia, proprio l'episodio del quale ci occupiamo assai sinteticamente, la convenzione di Hartford del 1814, mostra che una cosa profonda legava le due parti di quella che ancora ben difficilmente poteva esser considerata una nazione: il desiderio di utilizzare l'unione al fine di accrescere l'influenza della propria regione e, per converso, di abbandonare un'unione nella quale il proprio peso diventava marginale. Antonio Donno sta lavorando a un'ampia ricostruzione, dal punto di vista delle relazioni internazionali, della guerra del 1812, una delle più bizzarre della storia americana e questo episodio è proprio il momento conclusivo di tale conflitto.

Poco dopo il passaggio della costituzione americana e del *Bill of Rights*, la Nuova Inghilterra viveva il suo trionfo. I federalisti – il gruppo di potere che si era costruito intorno alla battaglia per l’approvazione della costituzione nel periodo della ratifica – erano radicati nella parte nord del paese e governavano senza apparente opposizione. I loro avversari, il gruppo degli anti-federalisti che aveva lottato contro la ratifica, si erano accontentato del passaggio della carta dei diritti ed erano poi essenzialmente rientrati nei ranghi nel corso degli anni novanta.¹ L’opposizione costituzionale aveva avuto anche riflessi regionali, ma fu solo dopo che Thomas Jefferson e James Madison iniziarono a organizzare una vera resistenza politica ai federalisti – ossia dalla campagna elettorale del 1796 – che l’asse della divisione partitica divenne sempre più coestensivo rispetto a quello geografico.

Con la vittoria jeffersoniana del 1800 e le conferme repubblicane degli anni successivi, fino alle presidenze di Madison, nella Virginia si spostava il cuore dell’unione americana. Il Partito federalista, rappresentante degli interessi del Nord e ormai arroccato in Massachusetts, si rese perfettamente conto che “la guerra di Mr. Madison” era un attacco mortale alla sua posizione. La *Hartford Convention* fu quindi il tentativo di una classe politica, che aveva sempre avuto una dimensione marcatamente “regionale”, di spezzare l’accerchiamento che una guerra disastrosa aveva reso particolarmente gravoso e disastroso dal punto di vista economico.

1. *La guerra di Mr. Madison*

A lungo considerato solo come teatro periferico delle guerre napoleoniche, il conflitto del 1812 incomincia a essere analizzato, almeno in patria, con la dovuta attenzione (a tratti sovrabbondante: il secondo centenario da pochi anni trascorso ha reso la letteratura davvero fluviale).² Un «nulla di fatto sia in termini di frontiere sia di politica»,³ o anche

¹ Cfr. L.M. BASSANI, *Gli avversari della Costituzione americana: “antifederalisti” o “federalisti autentici?”*, Introduzione all’antologia, *Gli antifederalisti. I nemici della centralizzazione in America, 1787-1788*, Torino, IBL libri, 2011, pp. 9-63.

² Già parecchi anni fa il bilancio storiografico era largamente in attivo; cfr. D.R. HICKEY, *The War of 1812: Still a Forgotten Conflict? An Historiographical Essay*, in «The Journal of Military History», LXV, 3, 2001, pp. 741-769; cfr. più recentemente il dibattito ospitato in «The Journal of American History», IC, 2, 2012, pp. 520-555. Adesso vi sono due riviste dedicate alla guerra: «The Journal of the War of 1812» e «War of 1812 Magazine».

³ A. TAYLOR, *The Civil War of 1812: American Citizens, British Subjects, Irish Rebels, & Indian Allies*, New York, Vintage Books, 2010, p. 11.

La convenzione di Hartford del 1814

«la più strana guerra della storia americana»,⁴ viene talvolta celebrata come fondamentale per la costruzione “nazionale”: Francis Scott Key compose l’inno *Star Spangled Banner* mentre osservava i bombardamenti di Baltimora da parte degli inglesi. Ma la convenzione di Hartford non ha nulla a che vedere con l’edificante storia della “nascita di una nazione”: infatti, si tratta dell’estremo tentativo della Nuova Inghilterra di ribadire la propria irriducibile ostilità nei confronti di un’unione dominata dalla Virginia e dai repubblicani.

Estremamente impopolare nel Nord-Est fin dal principio, la guerra appariva il prodotto maturo degli anni del dominio virginiano. Il reverendo William Ellery Channing di Boston riteneva che la guerra non potesse “essere giustificata”. Causata proprio dalle folli restrizioni commerciali ai danni della Nuova Inghilterra, tratta di «una guerra destinata a distruggere la nostra proprietà, il nostro morale, la nostra indipendenza, i nostri più cari diritti, mentre la sua influenza sulle altre nazioni, sulla causa comune dell’umanità è del tutto infelice».⁵

Se in un primo momento i federalisti procedettero in ordine sparso, «nell’autunno del 1812 i federalisti degli stati di mezzo e di quelli del sud si erano coalizzati con i loro amici della Nuova Inghilterra per costruire un fronte unito contro la guerra». La guerra si stava rivelando un disastro: «I tentativi di contenere la guerra sul mare e di coinvolgere la Francia nelle ostilità erano falliti, il sistema di restrizioni era stato [...] esteso, ed erano state approvate nuove tasse discriminatorie nei confronti del nord».⁶

Che cosa si aspettassero i repubblicani da un’eventuale vittoria nella guerra è presto detto: la rovina dell’unica vera opposizione nel paese. I federalisti, dal canto loro, avevano ormai compreso «che i repubblicani cercavano di distruggere le prospettive future del loro partito. In conseguenza, la più gran parte dei federalisti fece del proprio

⁴ G.S. WOOD, *Empire of Liberty: A History of the Early Republic*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 659.

⁵ W.E. CHANNING, *A Sermon Preached in Boston, July 23, 1812*, ora in *Memoir of William Ellery Channing: With Extracts from His Correspondence and Manuscripts*, London, Forgotten Books, vol. 1, 1850, pp. 338-339.

⁶ D.R. HICKEY, *War of 1812: A Forgotten Conflict*, Champaign-Urbana, University of Illinois Press, 1989, p. 50.

meglio per frustrare gli sforzi bellici che apparivano ideologicamente motivati per rovinarli».⁷

La Nuova Inghilterra viveva anni di grandissima crisi economica direttamente imputabile alla politica. L'embargo voluto da Thomas Jefferson e approvato dal congresso nel dicembre del 1807 distrusse oltre l'ottanta per cento del commercio americano e provocò la più grave depressione economica dai tempi della rivoluzione. L'embargo «diede al governo federale troppo controllo sugli affari economici del paese e al presidente stesso un eccesso di potere discrezionale», condusse all'aumento del debito pubblico e della tassazione. E inoltre «aiutò gli industriali che necessitavano del protezionismo a spese degli agricoltori che dipendevano dai mercati esteri».⁸ Il risultato fu che il commercio estero americano collassò, tanto che «non raggiunse i livelli precedenti fino alla fine degli anni quaranta dell'ottocento. [...] Con il blocco britannico dei porti statunitensi nella guerra del 1812-1814, le esportazioni americane scomparirono quasi del tutto».⁹ È facile allora capire come il Massachusetts sia diventato la roccaforte della resistenza al partito di Jefferson e Madison. Ma per comprendere la piega dottrinarica che prese il tentativo della Nuova Inghilterra di difendere i propri interessi, occorre partire da qualche anno prima.

2. I diritti degli stati

La dottrina dei diritti degli stati nasce nel corso di una lunga lotta politica e costituzionale. Thomas Jefferson, nel periodo in cui era vicepresidente, fornì il proprio contributo decisivo all'interpretazione di una costituzione che già nel suo primo decennio di vita appariva assai meno cristallina di quanto i delegati di Filadelfia non avessero immaginato. L'occasione fu il passaggio di due leggi che costituivano a dir poco «una grave violazione delle libertà personali e civili».¹⁰ Le *Alien and Sedition Laws* furono approvate nell'estate del 1798 e stabilivano una serie di restrizioni sia nei

⁷ A. TAYLOR, *Dual Nationalisms: Legacies of the War of 1812*, in *What So Proudly We Hailed: Essays on the Contemporary Meaning of the War of 1812*, edited by P.S. NIVOLA - P.J. KASTOR, New York, Brookings Institution Press, 2012, p. 68.

⁸ N.K. RISJORD, *The Old Republicans: Southern Conservatism in the Age of Jefferson*, New York, Columbia University Press, 1965, p. 94.

⁹ J. ATACK - P. PASSELL, *A New Economic View of American History: From Colonial Times to 1940*, New York, Norton, 1994, p. 120.

¹⁰ A. NEVINS - H.S. COMMAGER, *Storia degli Stati Uniti*, Torino, Einaudi, 1960, p. 162.

La convenzione di Hartford del 1814

confronti degli stranieri, sia dei cittadini americani per quanto riguardava la manifestazione del proprio pensiero. Il primo emendamento, quello che stabilisce il diritto di ogni cittadino all'assoluta e incoercibile libertà di manifestazione del proprio pensiero, non era più in vigore, superato da un semplice atto del congresso a guida federalista.

La risposta di Thomas Jefferson e James Madison furono due documenti politici importantissimi; le risoluzioni del Kentucky e della Virginia. Soprattutto Jefferson, nelle *Kentucky Resolutions* avanzò compiutamente per la prima volta la dottrina politico-giuridica della “scuola dei diritti degli stati”, che diventò assolutamente maggioritaria negli stati del Sud nel corso dell'ottocento fino alla guerra civile (1861-1865). Ripresa e perfezionata da John Caldwell Calhoun (1782-1850)¹¹ – vicepresidente, senatore del South Carolina e uno dei più importanti teorici politici americani dell'ottocento – questa dottrina e la natura pattizia dell'Unione a essa sottesa diventarono l'autentica materia del contendere fra gli stati del Nord e del Sud.

Thomas Jefferson affermò che non la federazione, ma gli stati – i veri argini ai tentativi dei federalisti di ammassare la popolazione americana in un'unica comunità politica – sono la effettiva garanzia della libertà dei cittadini. «I vari stati facenti parte degli Stati Uniti d'America non sono uniti sulla base del principio di una illimitata sottomissione al loro governo generale; [... ma per mezzo della] costituzione degli Stati Uniti d'America, [...] hanno creato un governo generale per finalità specifiche, [e] delegato a quel governo alcuni poteri definiti, riservando, ogni stato per sé medesimo, la massa restante dei diritti di autogoverno. [O]gni volta che il governo generale assume poteri non delegati, i suoi atti sono privi di autorità, nulli e senza forza di legge; a questo contratto ogni stato ha acceduto in quanto tale, e ne è parte a tutti gli effetti, mentre gli altri stati formano rispetto allo stato stesso, l'altro contraente; il governo creato per il tramite di questo contratto non è stato reso giudice unico o ultimo della estensione dei poteri ad esso delegati – giacché ciò avrebbe reso il suo arbitrio, anziché la costituzione, la misura dei suoi poteri. [C]ome in ogni altro caso di contratto fra potenze prive di un

¹¹ In italiano, sul pensiero politico di Calhoun, cfr. G. BUTTÀ, *Democrazia e federalismo: John C. Calhoun*, Messina, Edizioni P&M, 1988; M.L. SALVADORI, *Potere e libertà nel mondo moderno. John C. Calhoun: un genio imbarazzante*, Roma, Laterza, 1996; L.M. BASSANI, *Repubblica o democrazia? John C. Calhoun e i dilemmi di una società libera*, Torino, IBL libri, 2016.

giudice comune, ogni parte ha un eguale diritto a giudicare da se medesima sia delle infrazioni, sia delle misure adeguate a porvi rimedio».¹²

In breve, gli stati sono le parti sovrane del patto costituzionale, hanno creato il governo federale come semplice agente, a loro subordinato, per funzioni limitate e ben definite e quindi quest'ultimo non ha alcun diritto di espandere il proprio potere. Ogni stato ha invece il diritto di stabilire quando il patto è stato violato e le misure adeguate a ripristinare l'ordine turbato. E come si ripristina l'ordine costituzionale dopo una violazione da parte del governo federale? «Qualora vengano assunti poteri che non sono stati oggetto di delega, l'annullamento (*nullification*) della legge è il giusto rimedio: ogni stato gode del diritto naturale, in tutti i casi non contemplati dal patto (*casus non foederis*) di annullare (*nullify*) di propria autorità tutte le assunzioni di poteri da parte di altri».¹³ Semplice e chiaro: quando le leggi federali fuoriescono dai limiti posti dalla costituzione, lo stato diventa il protettore dei propri cittadini e il garante del patto originario, ossia fa loro da "scudo" rendendo tali leggi inesistenti, limitatamente al proprio territorio.

Cosa assai rilevante per l'argomento che stiamo trattando è il fatto che le *Risoluzioni* dei due virginiani incontrarono la risoluta opposizione degli stati del Nord (le cui assemblee erano saldamente in mano ai federalisti). In primo luogo, i loro avversari sostennero l'incompetenza statale a valutare le leggi federali, per le quali esiste già un giudice: la corte suprema. Solo il Vermont si spinse fino a mettere in discussione la natura pattizia e contrattuale dell'unione americana,¹⁴ gli altri stati ribadirono sostanzialmente l'infondatezza della dottrina costituzionale avanzata dalla Virginia e dal Kentucky. Dal Rhode Island al Massachusetts le assemblee statali sostennero che fossero i tribunali federali e segnatamente la corte suprema a dover dichiarare l'eventuale violazione del patto costituzionale; insomma, esisterebbe già un arbitro della costituzionalità delle leggi federali.

Le *Risoluzioni* affermavano con chiarezza che la costituzione era un contratto del quale solo gli stati erano le parti. In estrema sintesi, quel "*We, the people*" del

¹² TH. JEFFERSON, *Draft of the Kentucky Resolutions of 1798*, in P.L. FORD, ed., *The Writings of Thomas Jefferson*, New York, Putnam, 1892, vol. VII, pp. 289-292.

¹³ *Ibid.*, p. 301.

¹⁴ Cfr. F.M. ANDERSON, *Contemporary Opinion of the Virginia and Kentucky Resolutions. II*, in «The American Historical Review», V, 2, 1899, pp. 236-237.

La convenzione di Hartford del 1814

preambolo costituzionale, deve essere letto come “*We, the States*”. Il punto viene confutato direttamente solo dal Vermont, la cui assemblea si avventura in un’interpretazione che, per la prima volta nella storia americana, si contrappone frontalmente al modello pattizio e incentrato sugli stati. «Il popolo degli Stati Uniti, e non gli stati o le loro assemblee legislative, ha creato la costituzione federale. E, sebbene ciascuno stato sia autorizzato a proporre emendamenti, vi è un’enorme differenza tra proporre un emendamento e assumersi o sostenere il potere di imporsi e controllare il governo generale».¹⁵

Nelle proposizioni delle assemblee legislative del Kentucky («A questo patto ciascuno stato ha aderito in qualità di stato e come parte integrante, mentre rispetto a se stesso gli altri stati rappresentavano l’altro contraente») e del Vermont («Il popolo degli Stati Uniti, e non gli stati o le loro assemblee legislative, ha creato la costituzione federale») è racchiusa tutta la controversia che attraverserà l’Unione nei suoi primi settant’anni di vita. E che verrà al fine decisa dalle baionette.

Come vedremo subito, se i “diritti degli stati” erano la dottrina costituzionale declinata secondo la visione del Sud nel 1798 (e dal 1828 in poi), gli stati della Nuova Inghilterra la adottarono senza riserve nel 1814. Il che significa che chi si sentiva perdente in una determinata congiuntura politica (o militare) sosteneva di essere in un’associazione pattizia e volontaria i cui protagonisti erano solo gli stati. In breve, se è vero che «la interpretazione della costituzione fondata sui diritti degli stati ha sempre avuto molti sostenitori nel nord», questo diventò un *refrain* dei sudisti, i quali «non smisero mai di ricordare ai loro persecutori *yankee* che non solo i diritti degli stati, ma la dottrina secessionista erano di casa nella Nuova Inghilterra molto prima della convenzione di Hartford».¹⁶

In quel periodo, gli stati rappresentavano le libertà degli americani, l’unione al contrario le limitazioni e, almeno potenzialmente, una minaccia. Sia nel corso della generazione rivoluzionaria, sia in quella successiva, era abbastanza diffuso un atteggiamento disinvolto sul futuro dell’unione. «In un momento o nell’altro ogni grande regione della repubblica ha affermato la sovranità degli stati e ha opposto

¹⁵ *Ibid.*, p. 233.

¹⁶ E. GENOVESE, *The Southern Tradition: The Achievement and Limitations of an American Conservatism*, Cambridge, Harvard University Press, 1994, p. 54.

resistenza agli sconfinamenti del governo federale nelle competenze degli stati. “*I diritti degli stati*” non sono la peculiare dottrina del sud». ¹⁷ E insieme a questa, da sempre faceva capolino il tema della secessione. «Vecchia come le ordinanze con le quali New York e la Virginia adottarono la costituzione [...] fece la propria comparsa in Kentucky [...] nel 1798. Fu [...] agitata da Josiah Quincy del Massachusetts in un discorso al congresso nel 1811. [...] La convenzione di Hartford la rinverdì. E fu la soluzione estrema alla quale si rivolsero gli abolizionisti puritani del New England». ¹⁸ Occorre quindi tenere bene in mente il valore assai relativo dell’Unione, almeno fino alla seconda metà dell’ottocento, per comprendere il contesto politico e dottrinario della *Hartford Convention*.

3. Dalla Virginia al Connecticut

Solo un paio di anni dopo il passaggio delle risoluzioni del Kentucky del 1798 la posizione del New England e del suo partito di riferimento, i federalisti, mutò sostanzialmente. La vittoria di Jefferson determinava uno spostamento dell’asse del potere verso il Sud. Fu allora che di fatto si iniziò a parlare, più o meno apertamente, di abbandonare l’Unione. Il senatore William Plumer del New Hampshire affermò che la Nuova Inghilterra sarebbe stata obbligata a «formare un paese separato e indipendente». ¹⁹

L’acquisto della Louisiana da parte di Thomas Jefferson causò un mutamento di prospettiva e, di fatto, un riallineamento della Nuova Inghilterra su posizioni politiche ai bordi del secessionismo. La paura delle élites politiche del Nord-Est era che la loro area culturale e geografica – quella dei puritani di pura discendenza inglese – avrebbe perso il peso politico che aveva avuto al tempo della fondazione degli Stati Uniti (e che avrebbe riconquistato del tutto con la guerra civile) non solo in virtù della vittoria jeffersoniana e quindi di una classe politica ritenuta inconciliabile, ma anche a causa dell’allargamento dell’Unione. Timothy Pickering, già in una lettera a Richard Peters del 1803 parlava della formazione di «una nuova confederazione, libera dall’influenza e

¹⁷ J.J. KILPATRICK, *The Sovereign States: Notes of a Citizen of Virginia*, Washington, DC, Regnery, 1957, p. 102.

¹⁸ TH.M. NORWOOD, *A True Vindication of the South*, Savannah, Brais & Hutton, 1917, p. 88.

¹⁹ Cit. in F. McDONALD, *States’ Rights and the Union: Imperium in Imperio, 1776-1876*, Lawrence, University Press of Kansas, 2000, p. 61.

La convenzione di Hartford del 1814

dall'oppressione disonesta e corruttiva degli aristocratici democratici del sud». E allargava lo sguardo: «Vi sarà una separazione; [...] le provincie britanniche, anche con l'assenso inglese, diventeranno membri della confederazione del nord. La continua tirannia della cricca che oggi governa causerà questo evento».²⁰

Nel 1804 un gruppetto di federalisti, fra i quali Timothy Pickering, James Hillhouse, senatore del Connecticut, William Plumer, senatore e poi governatore del New Hampshire, Uriah Tracy e Roger Griswold,²¹ si misero in testa di formare una confederazione del nord. La vera e propria “cospirazione” si basava su una strategia che prevedeva prima l'elezione di Aaron Burr quale governatore dello stato di New York e una dichiarazione di secessione da parte di questi, che avrebbe dato la scintilla al movimento. Burr perse le elezioni contro Alexander Hamilton per poche migliaia di voti, uccise poi in duello proprio il famosissimo newyorkese tanto da diventare un autentico paria in America. In ogni caso, «con ogni probabilità, la cospirazione sarebbe fallita anche se Burr avesse vinto: il sostegno popolare era assai limitato».²²

Nonostante il fallimento del 1804 l'idea della confederazione del nord rimase ben piantata nella politica della Nuova Inghilterra almeno fino alla convenzione di Hartford. Un po' di anni dopo, in quello che rimane uno dei più famosi discorsi secessionisti *yankee*, Josiah Quincy avvertiva il paese intero che, con l'annessione della Louisiana, «i legami di questa Unione sono virtualmente sciolti; gli stati che la compongono sono liberi dai loro obblighi morali, e così, se sarà diritto di ciascuno, per qualcuno diventerà un dovere, di prepararsi risolutamente a una separazione, amichevolmente se possibile, violentemente se costretti».²³

Ma furono prima l'embargo e poi la “guerra di Mr. Madison” a portare le due regioni al limite della rottura politica. La Nuova Inghilterra era ormai in rotta di collisione con la politica dei repubblicani e iniziava a utilizzare il linguaggio dei diritti degli stati. Il 25 gennaio del 1809 in Faneuil Hall si ritrovarono cittadini e rappresentanti politici a dimostrare contro l'embargo. I cittadini affermarono «di fidarsi solo delle proprie

²⁰ *Pickering a Richard Peters*, December 23, 1803, in H. ADAMS, ed., *Documents Relating to New England Federalism. 1800- 1815*, Boston, Little, Brown, 1877, p. 338.

²¹ Sul più ardente secessionista *yankee* di quegli anni, cfr. G.H. CLARFIELD, *Timothy Pickering and the American Republic*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1980.

²² MCDONALD, *States' Rights and the Union*, cit., p. 61.

²³ *Annals of Congress*, 11th Congress, January 14, 1811, in J. QUINCY, *Speeches Delivered in the Congress of the United States ... 1805-1813*, ed. by E. QUINCY, Boston, Little, Brown, 1874, p. 196.

assemblee statali, che erano in grado di trovare una soluzione contro gli atti incostituzionali del governo federale».²⁴ Pochi giorni dopo l'assemblea del Massachusetts di fatto annullò l'embargo, bollandolo come «ingiusto, oppressivo, e incostituzionale, [...] e legalmente non vincolante per i cittadini dello stato».²⁵

Il 18 giugno del 1812, dopo una votazione di camera e senato, vi fu la dichiarazione di guerra alla Gran Bretagna: bocciata in blocco dai federalisti, fu invece approvata con entusiasmo dai repubblicani. Quella di Madison era percepita come una guerra più contro la nuova Inghilterra, che non contro quella vecchia. Josiah Quincy affermò che il gabinetto di guerra del presidente non solo era «poco meno che dispotico, [ma] era composto da due virginiani e uno straniero».²⁶ L'animosità fra Nord e Sud era tale che, come sosteneva un giornale federalista, «non vi sono due nazioni ostili sulla terra così distanti per quanto riguarda le idee e i principi sui quali si deve costruire una repubblica perfetta».²⁷

L'opposizione alla guerra era tale che «quando il governo federale venne nella Nuova Inghilterra per arruolare i combattenti, coloro i quali si arruolavano venivano costantemente arrestati sulla base di accuse (per lo più) fittizie, tipo quella di non aver pagato i propri debiti. I tribunali federalisti poi stabilivano che, in quanto debitori, questi uomini erano di “proprietà” dei propri creditori e quindi non potevano abbandonare lo stato».²⁸

4. *La convenzione di Hartford*

La pressione per la convocazione di una convenzione si sviluppò tutta in Massachusetts: partì dalle municipalità, che – durante tutta la guerra e soprattutto dall'inizio del 1814 – inondarono l'assemblea statale di “memorie” che imploravano di unire gli sforzi «degli stati commerciali per ottenere quegli emendamenti e precisazioni sulla costituzione che li proteggeranno da ulteriori ingiustizie».

²⁴ S.J. HAMMOND - K.R. HARDWICK - H.L. LUBERT, eds., *Classics of American Political and Constitutional Thought: Origins through the Civil War*, Indianapolis, Hackett, 2007, p. 999.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Cfr. E.P. POWELL, *Nullification and Secession in the United States*, New York, Putnam, 1897, p. 218. Si trattava ovviamente di Madison, Monroe e Gallatin.

²⁷ *Columbian Centinel*, January 13, 1813, cit. in J.H. ELLIS, *A Ruinous and Unhappy War: New England and the War of 1812*, New York, Algora, 2009, p. 238.

²⁸ TH. DI LORENZO, *Yankee Confederates: New England Secession Movements Prior to the War Between the States*, in D. GORDON, ed., *Secession, State & Liberty*, New Brunswick, Transaction, 1998, p. 146.

La convenzione di Hartford del 1814

Il Massachusetts approvò una mozione il 4 febbraio 1814, che discuteva della convocazione di una *Convention* di delegati dei vari stati della Nuova Inghilterra per prendere misure adeguate, ma suggeriva anche che il momento non era ancora propizio.²⁹ Fu il disastro militare a precipitare gli eventi: quando gli inglesi occuparono gran parte del litorale del Maine, poi entrarono nella Chesapeake Bay e misero in fuga nella capitale il governo federale, incendiando Capitol Hill e la Casa Bianca (24 agosto 1814) era chiaro che non si poteva più por tempo in mezzo. Nell'autunno del 1814, inoltre, si sfiorava ormai la bancarotta e il segretario di stato, lo svizzero naturalizzato Albert Gallatin, dovette ricorrere prima a una pesante tassazione e poi alla richiesta di prestiti agli stati della Nuova Inghilterra, che naturalmente rifiutarono. A quel punto, la «Nuova Inghilterra era praticamente in rivolta. Aveva fatto secessione rispetto a un'azione nazionale comune e aveva costituito una confederazione di guerra. [...] Il governatore Strong in ottobre riunì l'assemblea e disse che il governo nazionale era venuto meno ai suoi doveri costituzionali di proteggere il Massachusetts dall'invasione. [...] Occorreva quindi affidarsi a Dio e a se stessi. Sugerì che era arrivato il tempo di costituire un'alleanza separata della Nuova Inghilterra. Il "Boston Centinel" dichiarò l'unione sciolta».³⁰

Il 5 ottobre del 1814 il governatore inviò ai suoi colleghi del New England una lettera di invito a una convenzione per discutere dei comuni problemi: difesa congiunta contro l'invasore e radicale riforma del patto costituzionale. La risposta non fu proprio quella che si aspettava: Vermont e New Hampshire si rifiutarono di inviare delegati, anche se due contee per ognuno di quegli stati inviarono i propri rappresentanti. Il Rhode Island nominò quattro delegati e il Connecticut sette, mentre lo stato promotore addirittura dodici.

Finalmente, 26 delegati provenienti dai 5 stati del New England si riunirono a Hartford, cittadina del Connecticut, dal 15 dicembre del 1814 al 5 gennaio dell'anno successivo. Non appena fu convocata, l'idea che iniziò a serpeggiare fu quella che vi sarebbe stata un'aperta dichiarazione di secessione da parte degli stati della Nuova Inghilterra (non è certo un caso se due stati si rifiutarono di mandare i propri delegati).

²⁹ Cfr. TH. DWIGHT, *History of the Hartford Convention, with a Review of the Policy of the United States Government Which Led to the War of 1812*, Boston, Russell, 1833, pp. 341-342.

³⁰ E.P. POWELL, *Nullification and Secession in the United States*, New York, Putnam, 1897, pp. 219-220.

Un giornalista della «Boston Gazette» si spinse fino ad affermare che i delegati «potrebbero, se lo ritengono opportuno prendere ad esempio [...] i risultati della costituzione del 1788 [sic] [...] e predisporre una nuova forma di governo».³¹

Lo stesso giornale si lasciò un po' prendere la mano, affermando che «la speranza di milioni di persone riposa nelle decisioni» dei delegati.³² Il clima di sospetto che caratterizzò i lavori favorì alla fine i moderati, che in effetti ebbero il sopravvento e indirizzarono la discussione verso richieste, piuttosto interlocutorie, di mutamenti costituzionali.

Nella delegazione del Massachusetts le figure preminenti erano George Cabot, Harrison Grey Otis e Nathan Dane, mentre Timothy Bigelow era probabilmente il più estremista del gruppo. Il Connecticut era rappresentato da Chauncey Goodrich di Hartford e da James Hillhouse di New Haven. John Treadwell, nato nel 1745, era il più vecchio della compagnia. «Con un'età media sui 52 anni, i membri della convenzione erano un gruppo maturo, di esperienza e rispettato. In un'epoca nella quale gli avvocati erano stimati, vale la pena di notare come 22 dei 26 delegati fossero avvocati».³³

Dal canto suo, Monroe, di concerto con Madison e a nome del governo federale, mandò il colonnello Thomas S. Jesup nella cittadina a monitorare i lavori.³⁴ James Madison, autore delle *Virginia Resolutions* del 1798, che erano il fondamento teorico delle rimostranze di Hartford, ebbe un atteggiamento guardingo, al punto che «tollerò la franca discussione e il movimento verso la secessione, [... e] non fece nulla per fermare la convenzione».³⁵

Anche se cosa avessero in mente di preciso i convenuti è oggetto di dibattito ormai da due secoli, si può esser d'accordo con Alison LaCroix. «Questi galantuomini ritenevano di essere chiamati a salvare la Nuova Inghilterra da una sorte disperata, che la rendeva culturalmente e politicamente di secondo piano. La Nuova Inghilterra [...] aveva acceso le prime fiamme della rivoluzione; [...] aveva prodotto ricchezza

³¹ «Boston Gazette», October 31, 1814, cit. in MCDONALD, *States' Rights and the Union*, cit., p. 70.

³² «Boston Gazette», December 15, 1814, cit. in C.S. HUMPHREY, *The Press of the Young Republic, 1783-1833*, Westport, Greenwood Press, 1996, p. 94.

³³ ELLIS, *A Ruinous and Unhappy War*, cit., p. 241.

³⁴ Cfr. J.A. CLARKE, *Thomas Sydney Jesup: Military Observer at the Hartford Convention*, in «The New England Quarterly», XXIX, 3, 1956, pp. 393-399.

³⁵ B. WITTES - R. SINGH, *James Madison, Presidential Power, and Civil Liberties in the War of 1812*, in *What So Proudly We Haïled*, cit., p. 105.

La convenzione di Hartford del 1814

finanziaria e commerciale, [...] era la coscienza della nazione. [...] I federalisti credevano che i loro concittadini, guidati prima da Thomas Jefferson e poi da James Madison, avessero tradito la repubblica abbandonando i principi fondativi di virtù, moderazione e libertà che erano culminati nell'incubo di una guerra parricida che aveva posto gli Stati Uniti contro l'ultima barriera alla tirannia continentale. E quindi i federalisti decisero di agire».³⁶

Considerata da tutti gli storici, ma anche dai contemporanei come «l'ultimo chiodo sulla bara del Partito federalista»,³⁷ la convenzione di Hartford si è ritagliata un posto non invidiabile nella storia americana. Se «il Partito federalista morì dietro le porte chiuse della convenzione di Hartford»,³⁸ le polemiche non si placarono per decenni.

I protagonisti passarono il resto della loro esistenza a cercare di chiarire le proprie motivazioni, a tentare di scrollarsi di dosso la fama di traditori della patria in armi. Stando alle rassicurazioni successive di Otis si trattò di una riunione «innocua quanto un raduno di quaccheri»³⁹ e in fondo ciò era condiviso anche da molti secessionisti autentici, che non riponevano eccessive speranze nella risolutezza degli uomini riuniti a Hartford. A Josiah Quincy, forse il più convinto anti-unionista di quegli anni, un amico chiese: «Cosa credi sarà il risultato di questa convenzione?» e la sua risposta fu: «Te lo posso dire con certezza [...] un magnifico *pamphlet*».⁴⁰

Gouverneur Morris, il padre fondatore americano che riponeva ormai tutte le sue aspettative nella dissoluzione dell'Unione, riponeva invece molte speranze nella convenzione. Scriveva infatti a Timothy Pickering il 22 dicembre 1814: «Credo che i traditori e pazzi riuniti a Hartford, sempre che non siano troppo pacifici e timidi saranno riconosciuti da qui in poi come i patrioti e i saggi della loro generazione».⁴¹

³⁶ A.L. LACROIX, *A Singular and Awkward War: The Transatlantic Context of the Hartford Convention*, in «American Nineteenth Century History», VI, 1, 2005, p. 6.

³⁷ T. BICKHAM, *The Weight of Vengeance: The United States, the British Empire, and the War of 1812*, New York, Oxford University Press, 2012, p. 199.

³⁸ G. TUCKER, *Poltroons and Patriots: A Popular Account of the War of 1812*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1954, vol. 2, p. 651.

³⁹ H.G. OTIS, *Otis' Letters in Defence of the Hartford Convention*, Boston, Simon Gardner, 1824, p. iv.

⁴⁰ E. QUINCY, *Life of Josiah Quincy of Massachusetts*, Boston, Fields, Osgood, 1869, p. 358. Cfr. K. GANNON, *Nullification, Secession, or "a Great Pamphlet"?: New England Federalism and the Hartford Convention Movement, 1809-1815*, presentato al *meeting* della Organization of American Historians, New York, 2008, p. 43.

⁴¹ *Documents Relating to New England Federalism. 1800- 1815*, cit., p. 419.

5. Report e risoluzioni di Hartford

Per quanto riguarda la questione della secessione è ovvio anche sulla scorta del *Report*, che a Hartford se ne parlò abbondantemente. I delegati scrissero nel documento che accompagnava le risoluzioni, che «se l'unione è destinata ad essere sciolta [...] dovrebbe [...] essere il frutto di tempi pacifici e accordi chiari». Subito dopo, rendendosi ben conto che la secessione doveva essere un atto individuale del singolo stato, aggiungevano che eventualmente «una qualche forma di confederazione dovrebbe essere istituita fra quegli stati che riterranno opportune mantenere relazioni federali fra di loro». Potrebbe anche darsi, affermavano i delegati, che «le cause delle nostre sciagure siano profonde e permanenti» e che siano dovute «alla spietata combinazione di individui o di stati che monopolizzano il potere e le cariche». Se così fosse, «una separazione per mezzo di accordi equi sarà assai meglio che non un'alleanza coercitiva fra amici sulla carta, ma nemici di fatto [...] tuttavia, una divisione dell'Unione da parte di uno o più stati contro la volontà degli altri e specialmente in tempo di guerra, può essere giustificata solo dalla necessità assoluta».⁴²

Insomma, il momento non era favorevole, ma il rimedio al fine poteva essere imposto dalla cricca che aveva preso in mano l'unione. Infatti, le loro rimostranze riguardavano, in primo luogo, un sistema che aveva preso piede “fra alcuni stati” per far sì che siano «assicurati a leader popolari in una regione dell'unione il controllo degli affari pubblici in successione perpetua».⁴³ I due virginiani che si erano succeduti come presidenti non erano solo il sintomo di un brutto periodo politico per il New England, ma forse il segnale che la regione stava per diventare una minoranza permanente nell'Unione. Naturalmente, proseguiva il *Report*, occorre esercitare la massima prudenza, ma dato che i politici riuniti a Hartford erano ormai fautori della dottrina jeffersoniana (e madisoniana) di “interposizione” o “annullamento” statale delle leggi federali illegittime, ecco che giunge la frase cruciale. In quella che è la più sintetica e corretta esposizione della *Jeffersonian doctrine*, il *Report* infatti affermava: «Nei casi di

⁴² *Public Documents, Proceedings of the Hartford Convention ...*, Published by order of the Senate, Boston, 1815, p. 5. L'intero *Report*, così come il diario e le risoluzioni della convenzione sono anche in DWIGHT, *History of the Hartford Convention*, cit., pp. 352-379. Una fonte più accessibile è *Great Issues in American History: From the Revolution to the Civil War, 1765-1865*, ed. by R. HOFSTADTER, New York, Vintage, 1958, vol. 2, pp. 237-241.

⁴³ *Proceedings of the Hartford Convention*, cit., p. 14.

La convenzione di Hartford del 1814

deliberate, pericolose e tangibili infrazioni della costituzione, che riguardano la sovranità di uno stato e le libertà del popolo, non è solo diritto, ma dovere di detto stato interporre la propria autorità per la protezione dei cittadini. Gli stati che non hanno un giudice comune devono essere giudici essi stessi e dare esecuzione alle proprie decisioni». ⁴⁴

Dopo aver elencato le cause più evidenti della rottura dell'equilibrio costituzionale – fra le quali spiccano l'ammissione di nuovi stati che «ha distrutto la bilancia del potere che esisteva fra gli stati originari»⁴⁵ e l'ammissione di stranieri naturalizzati alle più alte cariche, il parteggiare con il governo francese e contro la Gran Bretagna – le risoluzioni di Hartford chiedevano precisi mutamenti.

Il primo di questi era una bomba nei rapporti fra le due regioni. Si trattava della richiesta di modifica della rappresentanza politica federale “falsata” con la quale si era dato un enorme peso alle aree schiaviste durante la convenzione costituzionale. I delegati di Hartford richiedevano che «tasse dirette e rappresentanti fossero suddivise fra gli stati in base al numero delle persone libere». ⁴⁶ Il secondo emendamento proposto era che l'ammissione di nuovi stati fosse condizionata al voto favorevole di due terzi di ogni camera del congresso. Il congresso, poi, non avrebbe dovuto aver il potere di promulgare embarghi che durassero più di 60 giorni (inutile sottolineare come il potere di proclamar embarghi non sia in costituzione) e solo a maggioranza dei due terzi si poteva vietare rapporti commerciali fra gli Stati Uniti e paesi stranieri e anche dichiarare una guerra che non fosse puramente difensiva. Inoltre, si chiedeva che i cittadini naturalizzati non potessero essere eletti quali membri del senato o della camera. L'emendamento di chiusura era immaginato quale garanzia contro la “Virginia *dinasty*” che aveva messo con le spalle al muro la Nuova Inghilterra: «La stessa persona non potrà essere eletta presidente degli Stati Uniti una seconda volta, né il presidente potrà provenire dallo stesso stato per due volte di seguito». ⁴⁷

⁴⁴ *Ibid.*, p. 9. Questa sintesi riprende letteralmente la formulazione di Madison delle *Virginia Resolutions*.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 21.

⁴⁷ *Ibid.* Si ricorderà che solo dopo le quattro elezioni consecutive di Franklin Delano Roosevelt (1932, 1936, 1940, 1944) fu costituzionalizzata la regola non scritta di limitare la presidenza a due mandati consecutivi.

La chiosa conteneva la minaccia più chiara: «Se tutto sarà ignorato» non vi sarà altra via che riunire i delegati a Boston «il terzo giovedì del prossimo giugno con poteri e istruzioni tali quali le esigenze di una crisi di tale magnitudine possono richiedere». ⁴⁸ Nonostante il tono tutt'altro che incendiario, «la minaccia appare ovvia: dateci ciò che vogliamo o altrimenti secederemo». ⁴⁹

Una delle risoluzioni più importanti della convenzione riguardava la rappresentanza e la schiavitù. La costituzione degli Stati Uniti, infatti, garantiva una rappresentanza politica federale falsata, visto che gli schiavi, che certo non votavano, contavano per 3/5 rispetto alle persone libere. Si tratta di uno dei compromessi che, fornendo una maggiore rappresentanza federale agli stati schiavisti, rese possibile il passaggio del documento. Matthew Mason sostiene addirittura che la questione della schiavitù fosse al centro di tutto: la convenzione di Hartford fu «il risultato di una campagna dei militanti. Per di più, si potrebbe argomentare, che la questione della rappresentanza degli schiavi aveva generato il movimento politico» che condusse alla convenzione. ⁵⁰ In ogni caso, l'abolizione della sovra-rappresentanza degli stati schiavisti avrebbe condotto solo al ridimensionamento del partito di Jefferson e Madison, non certo a una messa in discussione di alcun genere dell'istituto della schiavitù. Ma non sembra il caso di enfatizzare più di tanto le richieste di mutamenti costituzionale. «Le risoluzioni [...] sono [...] un grido di rabbia rispetto alla odiosa prospettiva di un'Unione sempre più potentemente dominata dalla coalizione del Sud e di un Ovest che cresceva rapidamente». ⁵¹

Il guaio fu che proprio mentre i “congiurati” si riunivano a Hartford, i plenipotenziari di Stati Uniti e Gran Bretagna si incontravano a Gand, nelle Fiandre, per firmare la pace. Fu questo a rendere poco men che farsesca l'intera convenzione. Il 31 gennaio 1815 il governatore Caleb Strong nominò Harrison G. Otis, Thomas H. Perkins e William Sullivan per andare in missione a Washington, DC. Il mandato era quello di negoziare con il governo per far sì che gli emendamenti costituzionali suggeriti a Hartford fossero

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ R. BROOKHISER, *James Madison*, New York, Basic Books, 2011, p. 217.

⁵⁰ M. MASON, *Nothing Is Better Calculated to Excite Divisions: Federalist Agitation against Slave Representation during the War of 1812*, in «The New England Quarterly», LXXV, 4, 2002, p. 547.

⁵¹ P.J. PARISH, *The North and the Nation in the Era of the Civil War*, ed. by A.I.P. SMITH - S.-M. GRANT, New York, Fordham University Press, 2003, p. 133.

La convenzione di Hartford del 1814

presi sul serio.⁵² I tre furono subito chiamati “gli ambasciatori” e giunsero a Washington proprio nel momento meno propizio, ossia il giorno dopo l’annuncio della conclusione della guerra. Furono accolti dal sarcasmo generale.

Dopo l’arrivo a Washington della notizia della vittoria di Andrew Jackson a New Orleans, infatti, il governo si trovò in una posizione di forza non solo nei confronti dei tre “ambasciatori”, ma di tutto il Partito federalista. Marchiato come un gruppo di traditori che in un momento di estrema delicatezza per l’America aveva tentato di creare un movimento secessionista, il partito non si riprese più e, di fatto, morì nella storia politica americana, proprio a Hartford. E tuttavia ha perfettamente ragione Troy Bickham: «Un risultato completamente diverso è facile da immaginare, se la convenzione si fosse radunata [...] un po’ prima. [...] La minaccia di secessione della Nuova Inghilterra avrebbe potuto obbligare gli stati in bilico, in particolare New York e la Pennsylvania [...] a negoziare».⁵³

Nessuno avrebbe potuto immaginare un così spettacolare rovesciamento delle fortune americane nel giro di poche settimane: il giorno 8 gennaio 1815 il generale Andrew Jackson sconfiggeva a New Orleans l’esercito inglese, il 15 febbraio il senato diede il proprio *placet* al trattato di Gand, che mise fine alla guerra senza concessioni di carattere territoriale.⁵⁴ E quindi le risoluzioni della convenzione di fatto furono sul tappeto per pochissimi giorni, spazzate via dalla storia in un batter d’occhio.

6. Hartford fra storia e storiografia

I leader della Nuova Inghilterra di questo periodo hanno avuto una peculiare sorte. Le loro gesta sono state analizzate dai loro stessi discendenti, giacché fra questi si annoverano storici di prim’ordine. Si è parlato a tal proposito di “*family history*”. Nonni e bisnonni avevano fatto la storia e i nipoti l’hanno raccontata agli americani. E proprio sulla convenzione di Hartford il calore e la polemica passarono di generazione in generazione senza che il tempo portasse a giudizi più pacati. Henry Adams, William Plumer, Jr., Henry Cabot Lodge e Samuel Eliot Morison, fra gli altri, hanno narrato le

⁵² Cfr. TH. LYMAN, *A Short Account of the Hartford Convention*, Boston, Everett, 1823, p. 16; F.F. BEIRNE, *The War of 1812*, New York, Dutton, 1949, p. 332.

⁵³ BICKHAM, *The Weight of Vengeance*, cit., p. 200.

⁵⁴ Cfr. W.R. BORNEMAN, *1812: The War That Forged a Nation*, New York, Harper Collins, 2004, pp. 269-270.

scelte politiche dei loro antenati, creando un corto circuito storiografico che sarebbe interessante analizzare.

Curioso notare come la parentela in sé non era vista come un problema. Anzi, per Morison era addirittura un punto di forza: «Sarà meglio che confessi ai miei lettori fin da subito di essere un discendente di Harison Gray Otis, nato quattro generazioni dopo. Contrariamente all'opinione generale, credo che la biografia di un uomo politico possa essere scritta meglio da un discendente, sempre che egli possa preservare la simpatia naturale che deriva dalla relazione e dalla tradizione familiare, senza sacrificare il giudizio storico e lo spirito critico».⁵⁵ Il volume di Morison, che racchiudeva un autorevolissimo studio della *Hartford Convention*⁵⁶ sposava le tesi classiche dei federalisti di un secolo prima. Certo che gli uomini riuniti nella cittadina del Connecticut avrebbero voluto mutare il *compact* costituzionale, ovvio anche che in un momento così grave per la vita del paese si spinsero ad avanzare proposte invero radicali, ma nessuno pensava davvero di abbandonare l'unione. «La convenzione dimostrò di aver direttamente affrontato e respinto qualunque politica tendente alla dissoluzione dell'Unione». I delegati non avevano ascoltato le sirene rappresentate dalla «influenza di Pickering, Morris e Lowell» e neanche «i richiami della stampa della Nuova Inghilterra che chiedeva misure radicali».⁵⁷

Al contrario Henry Adams, nipote di John Quincy Adams, sposava proprio le tesi del nonno – che abbandonò i federalisti nel 1808 per aderire al partito di Jefferson e Madison – e sosteneva l'esistenza di una vasta area politica favorevole all'abbandono dell'Unione nei primi anni dell'ottocento. Adams scrisse un lungo saggio alla fine degli anni venti dell'ottocento volto a dimostrare la natura anti-unionista del gruppo dirigente federalista: il cuore del progetto secessionista era proprio la convenzione di Hartford. Il saggio fu pubblicato quasi mezzo secolo dopo da suo nipote, insieme ad altre fonti sulla storia politica di quegli anni.⁵⁸

⁵⁵ S.E. MORISON, *The Life and Letters Harrison Gray Otis Federalist 1765-1848*, Boston, Houghton Mifflin, 1913, vol. 1, p. IX.

⁵⁶ Cfr. *ibid.*, vol. 2, pp. 78-200.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 150.

⁵⁸ Cfr. J.Q. ADAMS, *Reply to the Massachusetts Federalists*, in *Documents Relating to New England Federalism. 1800- 1815*, cit., pp. 107-329.

La convenzione di Hartford del 1814

Nel 1970 James M. Banner pubblicò il più ampio lavoro a tutt'oggi esistente sulla convenzione, che sembrava aver chiuso il dibattito: non solo «nessun membro [...] contemplò mai la secessione come una alternativa nel 1814», ma «al fondo [...] essi erano profondamente attaccati all'Unione».⁵⁹ In generale si è fatta strada una interpretazione secondo la quale i delegati certamente si «opponevano alla guerra del 1812 [...] ma erano più preoccupati del futuro della Nuova Inghilterra nell'Unione che fuori da essa».⁶⁰

In breve, la storiografia americana su Hartford risente enormemente delle sue origini, dei saggi scritti dai protagonisti nella prima metà dell'ottocento, delle accuse e delle difese presentate dai nipoti nel secolo successivo. Ma, ovviamente, tutta la discussione verte sul tema della secessione, giacché meno di mezzo secolo dopo il Sud tentò di abbandonare l'Unione e si trovò di fronte l'intransigenza e le armate di un presidente eletto solo dal Nord e appoggiato in larga misura proprio dagli stati che avevano dato vita alla convenzione di Hartford.

In effetti, la linea prevalente di discussione sull'episodio fece capolino una quindicina di anni dopo i fatti in quello che rimane un memorabile dibattito sulla natura dell'Unione americana. Nel gennaio del 1830, nel corso della discussione sulla risoluzione di Foot (che aveva proposto al congresso di esaminare la possibilità di porre un freno alla vendita di terreni pubblici nell'Ovest) la questione dei diritti degli stati – che aleggiava da mezzo secolo in tutti i dibattiti costituzionali – diventò il problema politico nazionale. Questo scontro è passato alla storia sotto il nome di “dibattito Hayne-Webster sulla natura dell'unione”.⁶¹ Robert Hayne, senatore del South Carolina, rappresentava gli *states' righters*, mentre Daniel Webster era l'avvocato dell'Unione e il cuore della disputa era se quest'ultima fosse fondata su di un *compact* o meno. Daniel Webster trascinò Hayne in una controversia sulla natura dell'Unione al fine di sfidare la

⁵⁹ J.M. BANNER, JR., *To the Hartford Convention: The Federalists and the Origins of Party Politics in Massachusetts 1789-1815*, New York, Knopf, 1970, p. 344.

⁶⁰ R.C. STUART, *Civil-Military Relations during the War of 1812*, Santa Barbara, Praeger Security International, 2009, p. 110.

⁶¹ Cfr. H. BELZ, ed., *The Webster-Hayne Debate on the Nature of the Union*, Indianapolis, Liberty Fund, 2000. Il primo discorso di Hayne si tenne il 19 gennaio 1830, la replica di Webster il 20 gennaio, a cui seguirono diverse contro-repliche: di Hayne il 25 dello stesso mese, di Webster il 26 e 27 e di Hayne lo stesso giorno.

leadership sudista e ribadire l'influenza del New England all'interno della federazione.⁶² Solo che a questo punto della storia americana era proprio attraverso l'interpretazione "nazionale" che la Nuova Inghilterra si trovava ad avere il dominio dell'unione. E tuttavia sulla regione pesava proprio l'ombra di aver vissuto una stagione secessionista in tempo di guerra solo tre lustri addietro. Hayne affermò subito che "non appena l'opinione pubblica fu abbastanza preparata per questo, la ben nota convenzione di Hartford fu organizzata [...] sotto l'egida dell'assemblea del Massachusetts". E la convenzione si riunì «con lo scopo fondamentale di tenere danaro e uomini della Nuova Inghilterra lontano dalla portata dell'Unione, e di apportare mutamenti radicali [...] che non avrebbero potuto aver luogo senza una dissoluzione dell'Unione».⁶³

In breve, il destino della *Hartford Convention* nella storia americana fu per molti anni quello di rendere insostenibili le pretese della Nuova Inghilterra di ergersi a paladina dell'Unione. E anche dopo la fine della guerra civile, in ogni analisi simpatetica nei confronti delle ragioni del Sud non mancava di comparire un richiamo all'episodio. La sintesi di queste lamentele sudiste si trova nelle parole di Jabez Curry: «Uno dei più peculiari esempi mai esistiti del potere della produzione letteraria di nascondere e pervertire la verità, di modificare e falsificare la storia, di trasferire l'odio dai colpevoli agli innocenti, può essere visto nel fatto che l'accusa di secessionismo è stata trasferita dalla spalle del Nord a quelle del Sud».⁶⁴

Vi è qualcosa di profondamente ironico – perdita dell'innocenza, come la intendeva Reinhold Niebuhr,⁶⁵ o semplice acquisizione di saldo realismo situazionale – nella definitiva sconfitta del Partito federalista, avvenuta proprio con la *Hartford Convention*. Tutti i capi del partito fino a pochi anni prima non avevano smesso di attaccare la "dottrina jeffersoniana del 1798", come era comunemente nota. Tuttavia, non appena persero il potere – vale a dire dopo la cosiddetta "rivoluzione del 1800" che mise stabilmente in sella il Partito democratico-repubblicano – i federalisti utilizzarono la dottrina jeffersoniana dell'annullamento, abbandonarono ogni velleità centralistica per sposare una visione pattizia e negoziata dell'Unione americana. Il consolidamento dei

⁶² Cfr. H.W. SHEIDLEY, *The Webster-Hayne Debate: Recasting New England's Sectionalism*, in «The New England Quarterly», LXVII, 1, 1994, pp. 5-29.

⁶³ R.H. HAYNE, *Senato*, 19 gennaio 1830, in *The Webster-Hayne Debate*, cit., pp. 67-68.

⁶⁴ J.L.M. CURRY, *The Southern States of the American Union*, Richmond, BF Johnson, 1895, p. 121.

⁶⁵ Cfr. R. NIEBUHR, *The Irony of American History*, New York, Scribner, 1952.

La convenzione di Hartford del 1814

poteri in capo al congresso o all'esecutivo viveva di fatto il proprio nadir proprio nell'America di quegli anni e nella Nuova Inghilterra, non in Virginia. Il che non vuol certo dire che avesse ragione Arthur Schlesinger, Sr., quando, quasi un secolo or sono, presentava la questione dei diritti degli stati come meramente "sovrastrutturale" rispetto alla realtà sociale e politica in senso lato: «Non vi può esser dubbio sul fatto che la lotta sui diritti degli stati ha giocato un ampio ruolo nella storia americana, ma è ugualmente chiaro che la controversia deve essere analizzata sempre in relazione al tempo e alle circostanze. La dottrina dei diritti degli stati non ha mai avuto nessuna forza reale, indipendente dalle condizioni sociali economiche o politiche sottostanti». ⁶⁶ In realtà, ha ragione Paul Finkelman quando segnala che «la dottrina era un utile "riparo" proprio perché [...] era accettabile quale riparo per la maggioranza degli americani». ⁶⁷

Per lo studioso realista la lezione della convenzione di Hartford non fa che ribadire con cristallina chiarezza ciò che è ben noto: la lotta per il potere è a monte di ogni scontro politico e l'ideologia non è altro che la scorza esteriore che decide le forme e la retorica dello scontro. I diritti degli stati erano ormai la più potente ideologia destinata a soppiantare il liberalismo classico di matrice lockiana delle origini. Nell'arco di una generazione il testimone della lotta avrebbe raggiunto la sua dimora definitiva, il South Carolina e il suo maggiore esponente, John C. Calhoun, pensatore e politico di ben altro spessore rispetto agli uomini riuniti a Hartford.

⁶⁶ A. SCHLESINGER, SR., *The State Rights Fetish*, in *New Viewpoints in American History*, New York, Macmillan, 1922, p. 243.

⁶⁷ P. FINKELMAN, *States' Rights North and South in Antebellum America*, in K. HALL - J.W. ELY, JR., eds., *An Uncertain Tradition: Constitutionalism and the History of the South*, Athens, The University of Georgia Press, 1989, p. 126.

ELENA CALANDRI

*Gli Stati Uniti e il ruolo internazionale della CEE:
l'associazione della Turchia 1959-1963*

Abstract:

Turkey's adhesion to the European Union - negotiated since 2005 and now arguably ending in dead end – has its political and legal root in the association agreement signed in Ankara in July 1963. In this reappraisal of the genesis of the agreement, we argue that the treaty was the result of a triangular negotiation involving Turkey, the EEC and the United States. Against accepted wisdom, the parties hardly found a compromise between national economic interests, global economic concerns and politico-strategic pre-occupations. The hardly agreed contents of the 1963 association agreement bound the EEC and Turkey in a difficult relationship for the next decades.

Keywords: Turkey; EEC; Association; Mediterranean; EEC external relations; John F. Kennedy; Cuba crisis; GATT.

This is the most important international piece of legislation, I think, affecting economics since the passage of the Marshall plan. It marks a decisive point for the future of our economy, for our relations with our friends and allies, and for the prospects of free institutions and free societies everywhere. This act recognizes, fully and completely, that we cannot protect our economy by stagnating behind tariff walls, but that the best protection possible is a mutual lowering of tariff barriers among friendly nations so that all may benefit from a free flow of goods. Increased economic activity resulting from increased trade will provide more job opportunities for our workers. Our industry, our agriculture, our mining will benefit from increased export opportunities as other nations agree to lower their tariffs. Increased exports and imports will benefit our ports, steamship lines, and airlines as they handle an increased amount of trade. Lowering of our tariffs will provide an increased flow of goods for our American consumers. Our industries will be stimulated by increased export opportunities and by freer competition with the industries of other nations for an even greater effort to develop an efficient, economic, and productive system. The results can bring a dynamic new era of growth.

*John F. Kennedy
Remarks upon Signing the Trade Expansion Act,
October 11, 1962*

L'integrazione europea nacque come progetto di trasformazione continentale e di rilancio del ruolo internazionale dell'Europa.¹ Se questo era più che altro un traguardo ideale nel trattato per la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e nel progetto per la Co-

¹ Cfr. G. LASCHI, *L'Europa e gli altri*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 14-15.

munità europea di difesa, che servivano in primo luogo a risolvere problemi franco-tedeschi, nel trattato di Roma sulla Comunità economica europea l'orizzonte era nettamente più chiaro e gli strumenti delineati. L'articolo 237 prevedeva la possibilità per gli stati europei di diventare membri della comunità, e l'articolo 238 disegnava lo strumento politico dell'associazione. Inoltre, per quanto la CEE fosse per certi versi una conseguenza dell'indebolimento degli stati europei e una presa d'atto della ristrutturazione post-bellica del sistema internazionale che superava l'eurocentrismo, i sei per ragioni storiche, economiche, politiche e culturali ritenevano di poter essere ancora un punto di riferimento non solo per i paesi della periferia del continente, ma anche del Mediterraneo e del Medio Oriente, oltre che delle colonie africane associate attraverso la parte IV del trattato di Roma. L'articolo 113, che prevedeva accordi tariffari e commerciali, completava lo strumentario giuridico a disposizione della nascente comunità. Il protagonismo della CEE cozzava però contro due elementi strutturali dell'epoca post-bellica. In primo luogo, il bipolarismo dentro cui l'integrazione europea era inscritta era per definizione impervio all'affermarsi di attori terzi dotati di una reale autonomia. In secondo luogo, la costruzione di un blocco economico europeo proiettato all'esterno cozzava contro il disegno degli Stati Uniti, che precedeva l'insorgere della Guerra Fredda, di costruire un sistema economico unico, globale e aperto, nel quale l'integrazione regionale europea era un'eccezione dettata dalle necessità del conflitto Est-Ovest, ma pur sempre un'eccezione. Il ruolo internazionale della Comunità europea fu dunque un problema che percorse tutta la Guerra Fredda, e le sopravvisse.

Questo saggio esamina l'atteggiamento degli Stati Uniti verso l'azione esterna della CEE in un caso di particolare rilievo politico, quello della Turchia e della stipula del suo trattato di associazione alla CEE; un terreno di interesse, quello delle relazioni turco-americane, che mi ha portato a fruttuose collaborazioni con Antonio Donno, e su cui mi piace in questa occasione di saluto e ringraziamento ritornare.² Un recente volume, molto benvenuto in una storiografia che sul tema resta nel complesso piuttosto povera,³ ha

² Cfr. E. CALANDRI, *Le relazioni tra Stati Uniti e Turchia (1951-1960)*, in A. DONNO, ed., *Ombre di Guerra Fredda. Gli Stati Uniti nel Medio Oriente negli anni di Eisenhower 1953-1961*, Napoli, ESI, 1998.

³ Tanto pletorica – e ripetitiva – è stata negli ultimi anni la letteratura sulla Turchia in particolare post 1983, e sui suoi rapporti con l'Europa e con gli Stati Uniti, quanto povera la storiografia seriamente ricercata sugli anni 1950-1990.

correttamente identificato l'importanza degli Stati Uniti per la relazione CEE-Turchia, oltre che per la politica comunitaria di allargamento in generale; e ha stigmatizzato gli anni della Guerra Fredda come una lunga finestra di opportunità mancata da parte statunitense e turca sulla via dell'adesione della Turchia all'UE.⁴ Questo saggio vuole offrire un contributo a questa analisi, con l'ausilio di ulteriore documentazione archivistica inedita, e una riflessione più articolata sul lato comunitario del triangolo.

Come tassello di particolare importanza geopolitica del *containment* e pilastro della politica mediorientale degli Stati Uniti, la Turchia aveva un ruolo importante nella politica estera americana. Questo aveva favorito il suo ingresso nell'OEECE e nel Consiglio d'Europa. Negli anni fondativi dell'Alleanza atlantica l'amministrazione Truman aveva temporeggiato rispetto alla candidatura turca, ma nel 1951 il dibattito interno all'amministrazione si era concluso con una decisione a favore dell'ingresso della Turchia. Nonostante le perplessità dei militari, a prevalere erano stati gli argomenti di chi, come il sottosegretario per il Medio Oriente, George McGhee, aveva sostenuto la necessità di soddisfare l'esigenza politico/psicologica dei vertici turchi di veder riconoscere il paese come parte dell'Occidente, consolidando il loro potere e diffondendo l'orientamento filoccidentale nella popolazione, dove a una élite laica e filoccidentale si affiancano masse espressione dell'eredità culturale ottomana. Dieci anni dopo, nei primi anni sessanta, la Turchia era ancora per gli USA un partner politico-militare essenziale, ma il nuovo ciclo politico che si stava aprendo a livello globale lasciava emergere altri aspetti. Il primo era il fatto che, nel crocevia creato dall'incontro fra la decolonizzazione e la distensione, la Turchia era un paese sottosviluppato sulla frontiera Est-Ovest, il cui progresso economico avrebbe dimostrato come l'alleanza con l'Occidente permettesse rapidi passi avanti verso il benessere. In secondo luogo, agli albori della "quarta globalizzazione", essa era anche un tassello di un sistema economico internazionale che gli Stati Uniti intendevano guidare verso la globalizzazione del *free trade*. Queste tre dimensioni concorsero a determinare l'atteggiamento americano verso il rapporto Turchia-Comunità europea alla firma del trattato di associazione.

⁴Cfr. A.E. ÇAKIR, *The United States and Turkey's Path to Europe: Hands Across the Table*, London, Routledge, 2016.

La relazione speciale fra gli Stati Uniti e la Turchia

Riconosciuta fin dal 1946 tassello cruciale del contenimento militare dell'URSS lungo la frontiera del Caucaso meridionale e negli Stretti, con la crisi del ruolo britannico la Turchia assunse agli occhi americani un ruolo crescente anche nella difesa e nell'equilibrio politico del Medio Oriente, dal 1956 sempre più coinvolto nella competizione Est-Ovest. Oltre all'indiscusso ruolo geopolitico, a giustificare la forza di un legame che si sarebbe sviluppato per tutto il resto del secolo era un anti-comunismo che Washington considerava inattaccabile, perché ben radicato nell'attrito geopolitico fra l'erede dell'Impero ottomano e l'erede dell'Impero russo.

Last but not least, a caratterizzare il rapporto era la fiducia, e anche l'ammirazione statunitense per la volontà di occidentalizzazione della Turchia. Come hanno riconosciuto alcuni studiosi della "modernizzazione", l'ambizione americana a porsi come modello e la convinzione di essere chiamati a una missione civilizzatrice accompagnò fin dalle origini la storia degli Stati Uniti e accelerò sul finire del XIX secolo.⁵ Già nel periodo fra le due guerre gli americani avevano trovato un terreno fertile nella Turchia di Mustafa Kemal, che guardavano con un "orientalismo" benevolo,⁶ per quanto intaccato dalle esplosioni di violenza a sfondo etnico e di xenofobia. Quando nel 1950 il Partito repubblicano del popolo (PRP) di Atatürk, dopo la sua morte guidato da İsmet İnönü, aveva ceduto il potere al Partito democratico, il legame si era rafforzato. Fondato da alcuni fuoriusciti del PRP quando il paese nel 1947 aveva accettato un multipartitismo controllato per adattarsi al modello di democrazia liberale occidentale, il Partito democratico aveva ammorbidito il kemalismo soprattutto in materia di presenza della religione nello spazio pubblico e di ruolo dell'economia privata. Il PD aveva costruito la sua base elettorale guardando anche fuori dalla casta di militari e funzionari pubblici che erano la spina dorsale del PRP, rivolgendosi alla nascente borghesia commerciale e piccolo-industriale anatolica. Il "liberismo" dei democratici li rendeva particolarmente ben visti a Washington e la loro volontà di integrazione nel disegno di collaborazione conti-

⁵Cfr. D. EKBLADH, *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2010; M. ADAS, *Dominance by Design. Technological Imperatives and America's Civilizing Mission*, Cambridge, Harvard University Press, 2006.

⁶Vedi, ad es., il dispaccio citato in E. CALANDRI, *Le relazioni tra Stati Uniti e Turchia (1951-1960)*, in DONNO, ed., *Ombre di Guerra Fredda*, cit., p. 384.

mentale pareva ovviare al pesante ritardo economico e alla diversità culturale e religiosa, che il paese pareva votato a superare rapidamente con un volontarismo che suscitava ammirazione.⁷ I democratici avevano investito senza remore nel rapporto con gli Stati Uniti, e accolto gli esperti e i consulenti delle organizzazioni economiche internazionali. Essi avevano assunto un ruolo attivo nel sistema americano di alleanza, offrendo una solida relazione militare e una piena adesione politica, e ricevendo un flusso massiccio di risorse per finanziare il riarmo e lo sviluppo. La presenza di forze armate statunitensi in basi in cui godevano di libertà altrove negate, il ruolo della Turchia nel patto di Baghdad, poi CENTO, in collaborazione con l'Iran, l'uso delle basi turche per la sorveglianza del territorio sovietico erano la dimensione di sicurezza. L'appartenenza all'OECE e alla NATO era l'involucro politico e identitario dentro cui si sviluppava la relazione bilaterale.

Dopo che nel 1955 le tensioni greco-turche si riaccessero, la politica degli Stati Uniti, come quella degli europei, dovette fare posto all'obiettivo di promuovere la pacificazione del fianco sud-orientale dell'alleanza. Questo presupponeva mantenere una posizione di imparzialità fra due contendenti, ugualmente determinati a sfruttare le proprie relazioni per rafforzarsi. Altri elementi di difficoltà apparvero nei tardi anni cinquanta, quando la svolta autoritaria e clientelare impressa dal primo ministro Adnan Menderes al proprio governo e le difficoltà dell'economia cominciarono a deludere le attese statunitensi. L'accelerata industrializzazione e costruzione di infrastrutture, e le alte spese militari producevano tassi di crescita significativi, ma altalenanti, disavanzo della bilancia dei pagamenti, inflazione, e disordine politico, mentre l'indebitamento estero cresceva. L'insofferenza degli ambienti repubblicani per l'alta spesa esterna, di cui la Turchia era uno dei maggiori beneficiari in assoluto, poneva l'amministrazione sotto pressione.

L'integrazione europea poteva essere per l'amministrazione Eisenhower una risposta a questi problemi. Mentre la storiografia si è soprattutto interessata al dibattito sul *burden sharing* militare, anche l'assistenza allo sviluppo fu un terreno sul quale Washington fece appello con insistenza agli alleati. La campagna per la redistribuzione dei costi della Guerra Fredda lanciata da Eisenhower, e che sarebbe proseguita poi con nomi di

⁷Cfr. *ibid.*, p. 378 e ss.

versi e diverse modalità con tutti i presidenti, chiamava in particolare la Germania, l'Italia e il Giappone, che non avevano legami post-imperiali, a un maggiore impegno economico. Il processo di integrazione europea permetteva di coinvolgere gli alleati nell'assistenza ai paesi europei meno sviluppati non più solo su base individuale, ma anche in modo coordinato. Per la Turchia gli Stati Uniti promossero la formazione di un consorzio per coordinare e incrementare gli aiuti bilaterali, creato, insieme a quello per la Grecia, nel quadro dell'OECE invece che, come nel caso di altri paesi come l'India, in quello della Banca mondiale, accentuando la dimensione di solidarietà continentale e "occidentale". Ma oltre a questo nel 1957-1958, nei mesi decisivi del negoziato fra i sei e gli altri paesi dell'OECE per l'area europea di libero scambio, Washington incoraggiò gli alleati ad assumere un ruolo di assistenza economica e riferimento politico per i cinque paesi meno sviluppati d'Europa, la Turchia appunto, e l'Islanda, l'Irlanda, il Portogallo e la Grecia.⁸ L'interruzione del negoziato lasciò il problema irrisolto, ma da parte dei sei, e anche dei turchi, il punto venne recepito.

La domanda di associazione della Turchia alla comunità fu presentata nell'estate del 1959, qualche settimana dopo quella della Grecia. Dopo le conversazioni esploratorie, la commissione si convinse che i due negoziati, contrariamente a quanto ipotizzato all'inizio,⁹ non potessero avanzare di pari passo, perché la Turchia era meno disposta a assumere impegni di quanto fosse la Grecia, e il negoziato si profilava più lungo e difficile. Un ulteriore elemento di ritardo venne dal colpo di stato militare del 27 maggio 1960: cacciato il Partito democratico, i militari reinstallarono la democrazia, e con essa il governo di İnönü e del PRP, ma non prima dell'ottobre del 1961. Il negoziato rimase fermo anche a causa dell'elaborazione del piano di sviluppo quinquennale da parte del nuovo governo, che riportava il ruolo dello stato al centro della strategia di sviluppo, orientata alla massiccia costruzione di infrastrutture e alla sostituzione delle importazioni. Fedele alle sue origini, il PRP era diffidente verso l'integrazione nell'economia glo-

⁸ Si rinvia a E. CALANDRI, *Stratégie de développement, option identitaire: la Turquie et l'Europe occidentale, de l'aide multilatérale à l'association à la CEE*, in M. PETRICIOLI, éd., *L'Europe méditerranéenne Mediterranean Europe*, Bruxelles, P.I.E.- Peter Lang, 2008, pp. 267-290.

⁹ Su questa fase in cui si ipotizzò anche un accordo quadro unico di natura multilaterale: E. CALANDRI, *La CEE et les relations extérieures 1958-1960*, in A. VARSORI, *Inside the European Community: Actors and Policies in the European Integration 1957-1970*, Baden Baden, Nomos, 2006, pp. 399, 431, 411.

bale e piuttosto ostile agli investimenti esteri, che risvegliavano il risentimento per la passata manipolazione europea delle finanze dell'Impero ottomano.

Un precedente avvelenato, l'associazione della Grecia

Frattanto, dopo che nell'estate del 1961 la Gran Bretagna e gli altri paesi dell'EFTA avevano avviato conversazioni di adesione/associazione, in luglio la Grecia e i sei firmarono il trattato di Atene.¹⁰ Il trattato istituì meccanismi politici ed economici per portare, con molte eccezioni, a un'unione doganale fra la Grecia e il MEC, che il preambolo suggeriva potesse essere seguita, se possibile, dall'adesione. Il periodo transitorio per alcuni prodotti, che rappresentavano circa il 30% delle importazioni della Grecia dalla CEE, arrivava fino a 22 anni, e anche più a lungo era previsto che la Grecia potesse continuare ad applicare propri diritti doganali in deroga alla tariffa esterna comune.¹¹ I sei si impegnarono a erogare un aiuto finanziario di 125 milioni di dollari in cinque anni. L'accordo portava dei benefici economici agli stati membri della CEE. La Germania e l'Italia ne erano rispettivamente il primo e il secondo partner commerciale. La francese Pechiney, grande industria dei metalli, stava avviando nel nord l'industrializzazione: la *Aluminium de Grèce* avrebbe permesso l'estrazione e la lavorazione *in loco* della bauxite del Parnaso che veniva prima esportata in Germania e in URSS, diventando il perno del decollo industriale della parte settentrionale del paese.¹² Tuttavia l'associazione si configurava innanzitutto come uno strumento politico ed economico per ancorare al campo occidentale un alleato periferico, integrarlo nell'economia eurooccidentale e globale, avviare la sua modernizzazione in un quadro di capitalismo liberale e metterne sot-

¹⁰Cfr. G.N. YANNOPOULOS, ed., *Greece and the EEC: Integration and Convergence*, Basingstoke, Macmillan, 1986; P. KAZAKOS - P.C. IOAKIMIDIS, eds., *Greece and EC Membership Evaluated*, London, Pinter, 1994; E. KARAMOUZI, *Greece, the EEC and the Cold War, 1974-1979: The Second Enlargement*, London, Palgrave, 2014.

¹¹ Vedi le questioni poste in sede GATT nel documento L/1517 30 gennaio 1962, le risposte nel doc. L/1790, 12 giugno 1962, il rapporto del Working Party del settembre 1962 in <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L1799/1715.PDF>; <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L1799/1790.PDF>; <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/SPEC/62-236.pdf>.

¹² Lanciata nel 1961 da Pechiney-Ugine (50%), M. Niarcos (21%), Banque hellénique de développement industriel (12%), Reynolds (17%), l'impianto sfruttava la bauxite prima esportata in Germania e in Unione Sovietica. Essa avrebbe reso la Grecia il sesto produttore europeo di alluminio: PECHOUX, *Des bauxites du Parnasse à l'aluminium de Grèce. Un exemple d'industrialisation ponctuelle dans une montagne méditerranéenne*, in «Bulletin de l'Association de géographes français», XLIII, 348, 3 décembre 1966, pp. 53-67; M. CHASSAING, *Le complexe industriel d'aluminium de Grèce*, in «Méditerranée», VII, 4, 1966, pp. 295-311.

to controllo una certa irresponsabilità finanziaria. I paesi occidentali intendevano anche, facendo della CEE il canale per i prestiti alla Grecia, tecnicizzare e spersonalizzare il rapporto di assistenza finanziaria. La CEE assumeva per la prima volta un ruolo esterno attivo, proponendosi come attore di stabilizzazione e sviluppo nel Mediterraneo orientale. Da parte sua, il governo di Atene ottenne il plauso degli alleati compiendo il passo importante, e per nulla indolore, di avviare il percorso di unione doganale e di convergenza sul modello dei paesi CEE, che comportava l'impegno, anche se rimandato nel tempo, a rinunciare al protezionismo e adottare gli standard economici dell'Occidente avanzato.

Washington adottò di fronte al negoziato un atteggiamento riservato, che rifletteva le difficoltà che gli Stati Uniti stavano affrontando nel definire una strategia economica internazionale che tenesse insieme la diplomazia della Guerra Fredda, i principi del *free trade*, le esigenze di un sistema economico nazionale che perdeva posizioni all'estero e un clima politico interno ostile al *foreign aid* e che cominciava a guardare con irritazione l'Europa del boom economico. Gli Stati Uniti erano favorevoli all'allargamento della CEE. Essi incoraggiavano anche l'assistenza finanziaria europea ai paesi meno avanzati dell'Europa, del Mediterraneo e dell'Africa. Per favorire l'intervento europeo per lo sviluppo nel gennaio del 1960 avevano favorito la nascita di un Development Assistance Group, che sarebbe poi diventato un importante comitato specializzato dell'OECD al quale aderirono via via tutti i paesi occidentali.¹³ In quella sede le amministrazioni Kennedy e Johnson avrebbero promosso una definizione di "aiuto" che comprendeva aiuti finanziari governativi, ma bandiva le misure di facilitazione ai flussi commerciali.

Washington condannava anche le preferenze commerciali, che come eredità del sistema coloniale francese erano già state adottate dalla CEE nel 1958 verso le colonie africane degli stati membri. Gli europei sostenevano che, oltre a rappresentare un legame politico irrinunciabile, l'accesso preferenziale al mercato europeo era un aiuto economico importante per le economie dei PVS, e gli stessi associati non volevano rinunciarvi. Le preferenze però, che il dipartimento chiamava con il termine negativo "*discriminations*", rappresentavano agli occhi americani nulla più che violazioni della clausola della nazione più favorita (MFN), caposaldo del GATT. Washington mirava a ottenere che sia

¹³ Cfr. B.I. KAUFMAN, *Trade and Aid: Eisenhower Foreign Economic Policy 1953-1961*, Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1982; R. GRIFFITHS, *A' la decouverte de l'OECE*, Paris, OCD, 1997.

la CEE, sia i paesi terzi che chiedevano di accedere al suo mercato abbassassero i diritti doganali nel quadro del GATT e nei riguardi di tutti i paesi, e non selettivamente e su base bilaterale. Essi accettavano l'eccezione prevista dall'articolo XXIV 5-9 del GATT che permetteva le preferenze nel quadro di aree di libero scambio e unioni doganali. Tuttavia il periodo transitorio previsto per una quota importante del commercio fra la Grecia e la CEE dal trattato di Atene era talmente lungo che gli USA ritenevano che il trattato ne violasse lo spirito. Oltre alle condizioni commerciali preferenziali, Washington pareva diffidare anche del significato politico che gli europei assegnavano alle preferenze, e ai propri accordi esterni. Il sospetto era certamente alimentato dalla *leadership* che de Gaulle pareva esercitare sugli altri cinque, il che colorava le iniziative esterne di un "terzaforzismo" lesivo degli interessi americani. Già dopo qualche mese, il "Presidential statement", emesso su richiedo da una rivista greca, in cui gli Stati Uniti avevano «welcome[d] the Greek association with the European Community and wish[ed] the Greek people every success in making the association a success», fu considerato un errore.¹⁴

Il possibile ingresso della Gran Bretagna nella CEE non faceva che aggravare i rischi; gli americani temevano che una grande area preferenziale costituita dalla comunità, dalle ex colonie francesi e dal Commonwealth e magari anche dal Mediterraneo sarebbe stata sottratta al regime globale di libero commercio e alle esportazioni americane, innescando un meccanismo di frammentazione regionale che avrebbe raggiunto addirittura, si temeva, l'America Latina. In definitiva, dunque, esso percepiva più le difficoltà che i vantaggi che sarebbero sorti dall'accordo fra la CEE e la Grecia. Le generose condizioni accordate ai greci rischiavano di innescare una "corsa" di altri paesi, in primo luogo i neutrali e i mediterranei, a negoziare accordi bilaterali con la CEE, invece di percorrere la via dei negoziati multilaterali in ambito GATT.¹⁵

Al Working Party del GATT riunito nel settembre 1962, del quale gli USA erano membri influenti, si riconosceva dunque che gli obiettivi del trattato erano legittimi, ma

¹⁴George T. Churchill (*GTI*) to Biller (*EUR-RPE*), August 1, 1963, in NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION (d'ora in avanti, NARA), College Park, MD, Record Group 59 (d'ora in avanti, RG 59), Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

¹⁵Cfr. *Working Party on EEC-Greece Association*, August 16, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10, TAC-D96/62, General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva 1962, Position Paper.

che le sue condizioni avrebbero potuto portare a una violazione delle regole. Il rapporto finale sottolineava che l'unicità delle condizioni esistenti in Grecia facevano sì che l'accordo non potesse essere considerato un precedente per futuri accordi della CEE con stati terzi, punto sul quale le parti contraenti da parte loro convergevano. Il WP rimandò l'accordo all'esame dei governi, che a novembre rinviarono la questione.¹⁶ Lo stesso mese il trattato entrò in vigore.

Il negoziato EEC-Turchia

Titolare, come ricordato, di una posizione geopolitica che le garantiva una rendita di posizione straordinaria e membro delle alleanze occidentali, come la Grecia, oltre a essere beneficiaria degli aiuti americani, la Turchia riceveva già assistenza finanziaria europea; e come con la Grecia, i paesi occidentali auspicavano di trasferire su un piano più "tecnico" i negoziati sugli aiuti finanziari. Le sue esportazioni erano destinate per poco meno che nel caso greco ai sei, che da parte loro fornivano la quota maggioritaria delle importazioni. La scelta degli occidentali di mantenere il maggior parallelismo possibile fra i due paesi lavorava a favore di un accordo e il trattato di Atene venne adottato dai turchi come punto di riferimento per il proprio negoziato. Tuttavia nei mesi in cui i negoziati furono interrotti, gli europei ebbero il tempo di misurare i contraccolpi del trattato di Atene. Nelle discussioni al COREPER, il pesante sottosviluppo della Turchia, maggiore di quello greco anche a causa dell'effetto moltiplicatore delle dimensioni geografiche e demografiche del paese, venne rappresentato come un ostacolo insormontabile alla realizzazione di un percorso di unione doganale, che già nel caso della Grecia molti ritenevano fosse stato costruito in una maniera che avvantaggiava eccessivamente il paese associato e, con le molte deroghe e i tempi lunghi di attuazione, sfidava le regole del GATT. I settori commerciali su cui si erano concentrate le concessioni tariffarie alla

¹⁶Cfr. *General Agreement on Tariffs and Trade*, Restricted, September 14, 1962: Association of Greece with the European Economic Community, Draft Report of Working Party, in <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/SPEC/62-236.pdf>; *Accord general sur les tarifs douaniers et le commerce*, W. 20/24, 16 novembre 1962, Distribution limitée: Association entre la Communauté économique européenne et la Grèce. Conclusions proposées par le Président des Parties Contractantes en date du 15 novembre 1962, in <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/W/20-24.PDF>; *Accord general sur les tarifs douaniers et le commerce*, Restricted, L/1938, 22 novembre 1962, Distribution limitée. Association entre la communauté économique européenne et la Grèce. Conclusions adoptées par les Parties Contractantes le 15 novembre 1962, in <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L2799/1938.PDF>.

Grecia erano gli stessi che nei paesi membri erano sottosviluppati, e si presentavano problematici anche in Turchia e negli altri paesi che avevano già avanzato richieste, Israele, Spagna, Marocco, Tunisia, Austria. Pertanto il negoziato con la Turchia faceva emergere con maggiore chiarezza gli elementi di tensione fra il disegno di integrazione interna, la proiezione esterna e i vincoli del sistema internazionale. Le riserve americane interagivano con le forti riserve degli stessi paesi CEE.

Vi erano inoltre obiezioni politiche di carattere generale all'ampliamento della rete delle relazioni esterne. Esse, fin dal 1959, erano apparse nei lavori dell'assemblea parlamentare e si fecero più precise nel corso del 1961. Esse reagivano soprattutto alle mosse della Gran Bretagna, degli stati del Commonwealth e degli stati europei neutrali, ma fu lo strumento dell'associazione in quanto tale a essere messo in discussione. Il rapporto Birchelbach, presentato dalla commissione politica dell'assemblea parlamentare nel dicembre 1961, sancì la formulazione di un approccio restrittivo nei riguardi dell'associazione, contrariamente ai primi tempi in cui si era guardato con entusiasmo alla flessibilità e alle potenzialità di quello strumento.¹⁷ L'assemblea cominciò a sostenere che l'associazione andava usata, in modo selettivo e restrittivo, solo come tappa temporanea verso l'adesione, e dunque solo per i paesi europei provvisoriamente privi dei requisiti politici e economici per la *membership*.¹⁸ I requisiti di democrazia liberale e di volontà di integrazione politica indicati dal rapporto potevano essere strumenti tesi a accelerare la caduta dei regimi autoritari della penisola iberica e a marcare la differenza fra l'Europa occidentale e l'Europa comunista,¹⁹ ma il loro effetto immediato era di sbarrare la strada dell'associazione ai paesi neutrali, sospettati di usare la neutralità come pretesto per rifiutare i vincoli politici e economici della piena *membership*. A prevalere era dunque l'esigenza di "serrare i ranghi" della CEE, affinché essa non rischiasse di essere svilita da una rete di rapporti preferenziali che avrebbe svuotato di significato la *membership* e allontanato il traguardo dell'unione politica. La riflessione sui requisiti

¹⁷In particolare la commissione: vedi CALANDRI, *La CEE et les relations extérieures 1958-1960*, cit., pp. 410-411.

¹⁸Cfr. LASCHI, *L'Europa e gli altri*, cit., p. 123 e ss; CALANDRI, *La CEE et les relations extérieures 1958-1960*, cit..

¹⁹Cfr. LASCHI, *L'Europa e gli altri*, cit., sulla condizionalità per l'adesione prima dei criteri di Copenaghen.

economici prendeva atto della difficoltà di una stretta integrazione fra economie con livelli di sviluppo molto diversi.

In Turchia il colpo di stato militare non aiutò, come ebbe risonanza tutt'altro che positiva l'esecuzione nel settembre del 1961 dei tre principali esponenti del Partito democratico, Adnan Menderes, Fatin Rüştü Zorlù, and Hasan Polatkan. I sei accelerarono la riapertura dei negoziati proprio nell'intento di evitare l'esecuzione dei tre, che avevano rappresentato la Turchia in dieci anni di intensa collaborazione nelle organizzazioni occidentali. In seguito, tuttavia, con il ritorno al potere di İnönü e del PRP con una costituzione che era la più democratica che il paese avesse mai avuto, le riserve politiche non parvero avere più molta influenza. Era soprattutto sul piano economico che le obiezioni si moltiplicavano.

Alla riapertura dei negoziati tre possibili soluzioni vennero presentate al COREPER. I paesi del Benelux, su iniziativa olandese, proponevano una fase preparatoria di sette anni, in cui assistenza finanziaria e concessioni commerciali su quattro prodotti fondamentali di esportazione verso i paesi CEE – tabacco, fichi secchi, uvetta e nocciole – avrebbero aiutato lo sviluppo della Turchia. Il consiglio all'unanimità avrebbe dovuto decidere se passare a una fase di costruzione progressiva dell'unione doganale sul modello greco. La formula olandese salvava l'apparenza di un rapporto di associazione, rinviando, però, e rendendo non automatico il passaggio all'unione doganale e alla *full membership*. I tedeschi proponevano un passaggio automatico dal periodo preparatorio all'unione doganale, convinti della necessità di dare alla Turchia il riconoscimento politico dell'associazione, e consistenti aiuti finanziari. La Francia e l'Italia erano favorevoli a un semplice accordo economico e commerciale di durata definita. Nel caso della Francia, alle riserve di natura economica e ai timori di concorrenza (in questo caso nei riguardi dei prodotti dell'agricoltura algerina) si aggiungeva la scarsa propensione a aprire le porte della CEE e offrire vantaggi politici e economici a un paese per il quale il legame con gli Stati Uniti era e si riteneva sarebbe rimasto prioritario. Per diversi mesi il negoziato interno fra i sei proseguì senza molti progressi, ruotando intorno alla natura preferenziale o non preferenziale da dare ai contingenti tariffari di quattro prodotti – tabacco, uvetta, fichi secchi, nocciole – per i quali chiedere una deroga (*waiver*) al GATT,

che si riteneva gli USA non sarebbero stati in grado di rifiutare per ragioni politiche.²⁰ La commissione avanzò verso la definizione di un accordo che assegnasse alla Turchia delle preferenze commerciali solo su base temporanea, per un tempo corrispondente alla durata prevista del *Kennedy Round*. Con l'eccezione della Germania, si riteneva che alla scadenza del periodo provvisorio si sarebbe valutato se continuare sulla via dell'associazione, oppure se la clausola della nazione più favorita, nelle condizioni create dal negoziato GATT, sarebbe stata una base adeguata e sufficiente per le relazioni fra le due parti.²¹

La svolta fu imposta dalla crisi di Cuba, e una volta conosciuto l'accordo Kennedy-Kruscev riguardo il ritiro dei missili *Jupiter* dal territorio turco. A conferma del fatto che, a dispetto dell'insofferenza per il predominio americano la Francia gollista aveva ben chiari gli elementi fondamentali dell'equilibrio fra i due blocchi e la necessità della coesione europea, Parigi fece circolare l'idea che si dovesse assumere verso la Turchia un atteggiamento più aperto e consolidare i suoi legami con la CEE. Si trattava di controbilanciare lo *shock* prodotto dal ritiro degli *Jupiter*, percepito come un colpo al prestigio del governo turco e del paese, ma anche un segnale della disponibilità dell'amministrazione Kennedy a negoziare sopra la testa dei suoi alleati, che anche nelle capitali europee aveva suscitato preoccupazione. Così la Francia, stato membro decisivo e il paese che era stato più esplicito nell'esprimere la propria contrarietà politica a un accordo con la Turchia, rivedeva la sua posizione alla luce delle condizioni internazionali. Il governo italiano, che aveva sino ad allora nascosto la propria contrarietà, causata da preoccupazioni economiche, dietro il veto francese, si trovò solo, e ammorbidì anch'esso la sua resistenza.²²

A metà novembre la nuova posizione comunitaria di apertura venne ufficializzata dal consiglio, sulla falsariga della proposta olandese. I sei si trovarono però d'accordo sul punto che incombesse agli Stati Uniti dare il via libera preventivo a un accordo che,

²⁰ Cfr. *Bernard Norwood (Brussels US Mission to EC BUSEC) a Richard D. Vine (EUR-RPE)*, May 28, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

²¹ *Bernard Norwood (Brussels, US Mission to EC) a Richard D. Vine (EUR-RPE)*, November 27, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

²² Cfr. E. CALANDRI, *Le relazioni esterne della Comunità europea e l'Italia 1957-1964*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1998/2-1999/1, pp. 41-80.

prevedendo la fase “provvisoria” (o “preparatoria” come venne poi ribattezzata per sottolinearne la funzionalità al periodo successivo di avvio dell’unione doganale) e le relative preferenze, andava non solo contro le norme del GATT, ma anche come si vedrà nella direzione opposta a ciò che gli Stati Uniti avevano dichiarato di essere disposti a accettare. La CEE sostanzialmente lasciava agli USA l’ultima parola. Solo la RFT ipotizzava che, qualora gli USA avessero bocciato questa soluzione, si dovesse avviare un’unione doganale, la cui durata sarebbe stata però molto lunga, con i rischi connessi in termini di compatibilità con il GATT. Anche per questa soluzione di ripiego, che gli altri non dividevano, il consenso statunitense sarebbe stato dirimente.²³

In realtà, anche nella CEE continuavano a esservi forti esitazioni, soprattutto dal momento che la Turchia chiedeva concessioni su dieci prodotti, ben oltre dunque i quattro ipotizzati dalla CEE che rappresentavano il grosso dell’export turco verso i sei. Fra questi vi erano prodotti per i quali la Turchia avrebbe così cercato di aprirsi un mercato nella CEE, per poterne incrementare la produzione e farne un traino del proprio sviluppo agricolo, come gli agrumi e le olive che non rientravano fra le sue esportazioni principali. Essi sarebbero però entrati in competizione con i prodotti delle regioni meridionali della CEE, in particolare dell’Italia centro-meridionale, e della Grecia. Soprattutto l’Italia costruì trincee intorno alle posizioni dei propri produttori agricoli nel mercato comune. Questi interessi interni erano nei fatti coincidenti con quelli statunitensi, perché restringevano il campo delle probabili concessioni commerciali comunitarie alla Turchia, che avrebbero contemporaneamente leso i principi del GATT e gli interessi dei produttori americani ben installati nei mercati europei.

La vicinanza fra Washington e Roma si incontrava anche sulla preoccupazione per l’“effetto domino”. Infatti nuovamente, come già al tempo del negoziato con Atene, più che preoccuparsi per la Turchia in sé, il governo italiano era preoccupato della fila di candidati che si allungava alle porte della CEE: Israele, Spagna, paesi del Maghreb, ma anche i neutrali europei. Dove, invece, Roma e Washington divergevano era in materia di assistenza finanziaria. Mentre gli Stati Uniti insistevano affinché a minori preferenze commerciali corrispondesse un maggior aiuto finanziario, l’Italia non intendeva assume-

²³ Cfr. *Richard D. Vine (EUR-RPE) a J. Robert Schaezel (EUR)*, November 29, 1962, confidential, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

re maggiori oneri, dal momento che essa stessa vedeva nella CEE la sede in cui ottenere capitali e assistenza finanziaria per il proprio sviluppo interno. L'Italia era ostile a coinvolgere la banca europea degli investimenti in azioni fuori dai confini della comunità.

Gli USA "on the spot"

Da parte turca, la nuova *leadership* era divisa tra la volontà di appartenenza all'Occidente e i vantaggi, ma anche le difficoltà, dell'associazione al gruppo trainante degli stati europei industrializzati. Ankara si dispose a negoziare l'accordo mirando a massimizzare i primi e minimizzare le seconde, mantenendo la determinazione a ottenere l'associazione e gli elementi politici – istituzioni comuni come il consiglio dell'associazione, traguardo dell'adesione, ecc. – che erano stati accordati alla Grecia. La parità con la Grecia era una questione politica di principio e di orgoglio nazionale, ma Ankara non intendeva aprire a breve termine il proprio mercato alle importazioni europee, né liberalizzare l'accesso a capitali o operatori economici di altri paesi, né ancora il suo sistema economico sarebbe stato in grado in tempi rapidi di adottare normative proprie di sistemi economici più avanzati. Consapevole di ciò, essa contava sull'aiuto americano per ottenere dalla CEE un accordo compatibile con le proprie condizioni interne e priorità.²⁴

Nel caso della Grecia, il dipartimento di stato aveva eluso il più a lungo possibile le richieste di sostegno, anche se alla fine si era lasciato coinvolgere in favore dell'accordo. Dopo i ricordati ripensamenti, le condizioni di associazione della Grecia vennero assunte come "*bottom line*" per qualunque altro accordo fra la CEE e un paese terzo, nella convinzione che nessun altro paese in via di sviluppo sarebbe stato in grado, né disposto a assumere gli obblighi che questa aveva accettato.

Per fornire un'alternativa all'associazione nel quadro del GATT, il dipartimento di stato aveva adottato una linea di negoziato con la CEE tesa a fissare nelle relazioni bilaterali da negoziare appunto nel quadro del GATT un livello tariffario «così liberale da non essere un fattore significativo di distorsione o di versione per il commercio tra la comunità e i paesi terzi». Con l'applicazione della clausola MFN, questo avrebbe rappresentato una soluzione per le necessità reali di commercio dei paesi che non potevano

²⁴ Cfr. E. CALANDRI, *A Special Relationship under Strain: Turkey and the EEC, 1963-1976*, in «Journal of European Integration History», XV, 1, 2009, pp. 57-76.

per ragioni economiche o politiche immaginare l'ingresso nella CEE, e li avrebbe «esposti al mercato e al dinamismo economico della CEE».

Il *desk* Grecia-Turchia-Iran (GTI) aveva ritenuto che questa posizione non distinguesse fra i neutrali, che erano nell'impossibilità politica di aderire, ma economicamente adeguati, e i paesi, come Grecia e Turchia che non erano nelle condizioni economiche di farlo, e che non erano neppure nelle condizioni di affrontare lo *shock* del mercato. Il *bureau* forniva una pletora di argomenti politici a sostegno di un cambio di posizione che schierasse il dipartimento di stato a favore di un'associazione che conducesse a un'unione doganale, riconoscendo fra l'altro che le esportazioni americane in Turchia non avrebbero verosimilmente subito nessun danno dall'accordo, e che sul mercato europeo i prodotti turchi non avrebbero rappresentato una seria concorrenza per i prodotti americani. GTI poneva l'associazione alla CEE sulla linea avviata dalla dottrina Truman e transitata attraverso la NATO. Il fatto che l'associazione riconoscesse la responsabilità degli europei nell'assistere finanziariamente la Grecia e poi anche la Turchia rispondeva esattamente all'obiettivo americano degli ultimi anni. Un accordo che portasse a un'unione doganale era pertanto la soluzione in grado di minimizzare gli svantaggi e massimizzare i vantaggi. Vi erano, inoltre, altri elementi che dovevano indurre a facilitare l'associazione fra la Turchia e la CEE. Benché partecipassero da anni all'OECE e alla NATO, con la nascita della CEE nei turchi si era costruita la convinzione che solo una forma di appartenenza o legame a essa fosse una vera conferma che alla Turchia era riconosciuta la natura "europea" alla quale ambivano. In altri termini, appariva chiaro che la CEE aveva assunto, e possiamo immaginare soprattutto dopo la candidatura britannica, la statura di vera incarnazione dell'identità europea. Attraverso l'ancoraggio alla CEE, la Turchia avrebbe assimilato e beneficiato di un processo di modernizzazione politica e economica che era il vero obiettivo da perseguire.²⁵

Queste argomentazioni non sembrarono tuttavia sollevare eco sufficiente a superare le resistenze. La richiesta turca di aiutare a "scongellare" la situazione riguardo alla CEE arrivò a Washington subito dopo queste prime riflessioni, e dunque fu nel febbraio 1962 che il governo americano si trovò a dover definire una linea precisa. Memori delle diffi-

²⁵Cfr. *Memorandum NEA-GTI Robert G. Miner to EUR-/RA Russell Fessenden*, February 6, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

coltà in cui si erano trovati quando si erano intromessi nel negoziato con la Grecia, le prese di posizione degli americani furono scarse e generiche per diversi mesi. In effetti, pur riconoscendo il valore degli argomenti politici avanzati dagli uffici di area, EUR/RA non accettava che l'associazione fosse la soluzione. Visto l'atteggiamento poco flessibile degli europei, le caratteristiche di arretratezza dell'economia turca e lo stesso atteggiamento di vertici turchi non lasciavano sperare che si potesse arrivare all'unica soluzione considerata accettabile, cioè quella di arrivare in tempi "ragionevoli", attraverso chiari impegni reciproci, a un'unione doganale. Un sostegno indiscriminato a un'associazione della quale nessun contenuto fosse stato concordato e che implicasse preferenze commerciali sostanzialmente senza regole né limiti, pur associate a prestiti di sviluppo, sarebbe stato inaccettabile. Solo un'associazione costruita sulla falsariga di quella greca, in cui fosse indicato "*plan and schedule*" della futura unione doganale, sarebbe stata accettabile.²⁶ Per di più, dal punto di vista commerciale, sia l'uvetta, sia il tabacco rappresentavano problemi: per la prima metà dell'export americano andava in Europa, per il secondo si temeva che, se non nell'immediato, nel lungo periodo il tabacco orientale a buon mercato avrebbe potuto progressivamente scalzare quello americano di miglior qualità.²⁷

In effetti, per diversi mesi le preoccupazioni politiche e di sicurezza passarono decisamente in secondo piano di fronte alle questioni economiche globali e agli interessi economici nazionali. Il dipartimento dell'agricoltura era fortemente contrario all'accordo, difendendo insieme i principi del libero mercato e del negoziato GATT, ma soprattutto gli interessi degli agricoltori americani, in particolare i produttori di uva della California e dell'Arizona, e quelli di tabacco. Lo stesso dipartimento di stato era contrario. Se per ogni singolo caso «a persuasive, if not formidable economic and political case could be made in favor of preferences on the EEC market», esso ammetteva, ogni discriminazione avrebbe aperto la via nuove eccezioni, che avrebbero colpito l'intero

²⁶ Cfr. *Memorandum EUR-/RA Russell Fessenden to NEA-GTI Robert G. Miner*, March 2, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963 box 10.

²⁷ Cfr. *Phillips Talbott (NEA) e Robert Schaezel (EUR) a George Ball*, November 21, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

sistema del commercio mondiale: «The EEC could (not) become only slightly pregnant».²⁸

In sostanza, nei mesi in cui l'associazione della Grecia era al vaglio del GATT, l'amministrazione Kennedy negoziava con il congresso il *Trade Expansion Act*, e la CEE stessa si trovava a dibattere le richieste britanniche di accordare condizione privilegiate di accesso al mercato comune ai paesi del Commonwealth e deroghe per il proprio commercio esterno, gli Stati Uniti ebbero buon gioco nell'opporre un muro di gomma alle richieste turche, poiché anche la comunità aveva poco interesse e disponibilità a concessioni e trattamenti preferenziali.

Quando, a fine 1962, la posizione comunitaria evolse in seguito alla crisi di Cuba, gli USA si trovarono invece in seria difficoltà, di fronte a un'accelerazione del negoziato sul quale avevano saltuarie e frammentarie informazioni. Questo divenne ancora più evidente quando gli europei concordarono di lasciare agli americani l'onere di dare il via libera alle “preferenze pre-associazione”. Washington si trovava così “*squarely on the spot*”. Un parere negativo avrebbe lasciato agli occhi dei turchi sulle spalle americane la responsabilità del fallimento di un obiettivo, quello dell'associazione alla CEE, su cui il governo İnönü aveva investito la sua credibilità interna. Il piano quinquennale sarebbe stato messo a rischio e gli interessi militari americani, mentre era in vista il rinnovo dello *status of forces agreement*, soggetti a essere ridimensionati. D'altra parte, l'assenza di una scadenza e di un calendario certo per l'unione doganale, e la stessa assenza di certezza che essa sarebbe mai esistita viste le condizioni estremamente arretrate dell'economia turca, rendeva agli occhi americani l'ipotesi sul tappeto incompatibile con l'art. XXIV del GATT; un'eccezione dichiarata non appariva praticabile, poiché avrebbe aperto la via a richieste di altri paesi. La posizione americana rimase dunque ancora di chiusura.

Anche da parte americana tuttavia, la crisi di Cuba finì per avere delle ripercussioni. Con qualche settimana di ritardo rispetto agli europei, nel dipartimento di stato maturò l'idea di dover adottare una linea più flessibile, e ammorbidire l'opposizione dei mesi precedenti a un accordo CEE-Turchia che comprendesse delle preferenze. Era ormai

²⁸Cfr. *Airgram, not sent* (Spring 1962), in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs. Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-numeric Files 1948-1963, box 10.

necessario contrastare l'«uncomfortable feeling of isolation, which was emphasized by the special way in which (the Turks) became involved in the Cuba crisis». Vennero, così, rivalutate le esigenze di natura interna alla Turchia, e il danno politico che sarebbe stato inferto agli interessi militari americani e al buon andamento delle relazioni bilaterali se Washington fosse risultata responsabile del fallimento dell'accordo Turchia-CEE. Il dipartimento di stato suggerì allora di assumere un atteggiamento più positivo, anche per essere in grado di influenzare il corso dei negoziati che la CEE pareva decisa a portare a termine. A fine dicembre, il dipartimento di stato era, dunque, orientato a acconsentire a un accordo che includesse delle preferenze: «The important thing is that the preferences must not stand alone; they must be tied, even though tenuously, to ultimate full membership».²⁹ Affinché gli interessi commerciali americani non fossero eccessivamente danneggiati, a godere dell'accesso preferenziale al MEC doveva essere solo un contingente tariffario di tabacco, e non l'uvetta. Ai sei sarebbe stato chiesto, inoltre, di aumentare la propria assistenza finanziaria alla Turchia, non limitandosi a intestare alla CEE la somma degli impegni dei singoli paesi assunti in favore della Turchia nel consorzio OECD, ma assegnandole maggiori risorse.³⁰ Come avrebbe affermato Kennedy in un incontro con Fanfani all'inizio del 1963, «our aid effort in Greece and Turkey and, to a certain degree, in Spain, made no sense. They are *European countries*».³¹

La vera svolta nella posizione statunitense, su cui pesavano ancora l'opposizione del dipartimento dell'agricoltura e dei produttori interni, venne tuttavia solo all'inizio di gennaio del 1963 proprio dal diretto intervento del presidente Kennedy. All'ambasciatore Raymond A. Hare in partenza per Ankara, il presidente espresse l'opinione che «he wasn't sure we should continue our posture to holding off on Turkey's association and that perhaps we should be more forthcoming». Kennedy si dichiarò

²⁹ *Joel W. Biller to Hoyt Price (Brussels)*, December 21, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

³⁰ Cfr. *Joel W. Biller a Hoyt Price (BUSEC)*, December 21, 1962 in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

³¹ *Memorandum of Conversation*, January 17, 1963, 10 a.m., *Europe's and America's Role in Aid to Less Developed Areas*, in FRUS 1961-1963, XIII, p. 313.

rava «not impressed with the raisins argument».³² Solo sulla base della posizione del presidente, il dipartimento di stato consolidò, non senza perplessità, la nuova posizione, opposta a quella precedente la crisi di Cuba e la revisione della posizione europea. L'impegno a promuovere l'accordo con la CEE divenne uno dei quattro punti sui quali Hare si impegnò con il ministro degli esteri turco Feridun Cemal Erkin a cercare una soluzione favorevole agli interessi turchi nel negoziato per la sostituzione dei missili *Polaris* agli *Jupiter*. Gli altri tre erano le importazioni di cromo dalla Turchia, da preferire a quello sovietico, all'accordo NATO-SOFA sullo statuto delle forze alleate di stanza in Turchia, e all'assistenza finanziaria del consorzio OECD.³³

Questa posizione concorse in maniera determinante a indirizzare il trattato fra la CEE e la Turchia verso un accordo del tutto anomalo, e per molti versi problematico. Dopo negoziati che si protrassero fino al settembre del 1963, e che ebbero momenti di notevole durezza, la Turchia ottenne un trattato denominato di "associazione", che poteva evolvere dopo una fase "preparatoria" della durata da 5 a 7 anni, in un'unione doganale con transizione fino a ventidue anni. Esso prevedeva, come l'accordo greco, la creazione di istituzioni comuni, un consiglio dell'associazione in cui discutere gli sviluppi del rapporto. Le preferenze commerciali erano concesse per i quattro prodotti che corrispondevano al 40% delle esportazioni turche verso la CEE, mentre non era stato concesso un accesso privilegiato al mercato comune a altri prodotti, il cui sviluppo avrebbe potuto rappresentare un traino per la modernizzazione e diversificazione dell'agricoltura turca. Secondo i critici, nei fatti il contenuto più significativo dell'accordo, oltre all'accordo stesso, era l'aiuto finanziario di 175 milioni di dollari.

Su questo terreno gli americani potevano dirsi soddisfatti. Il consorzio OECD per la Turchia funzionò negli anni sessanta adeguatamente, con la Germania (e la Gran Bretagna) principali donatori accanto agli Stati Uniti. Come si commentava nel 1965 con soddisfazione, «for the present year the other consortium members are providing about 50 per cent of the total economic aid to Turkey – which has meant a welcome reduction

³²William A. Helseth, *For the record, Conversation between the President and Ambassador Hare*, January 14, 1962, confidential, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files, 1948-1963, box 10.

³³Cfr. *Phillips Talbot (NEA) a Secretary*, draft memo s.d., Turkish Problems mentioned in Connection Polaris Proposal by Ambassador Hare to Foreign Minister Erkin – Status Report, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files, 1948-1963 box 10.

in the U.S. share from what it was a few years ago». ³⁴ Intorno a metà anni sessanta a Washington era tornato l'ottimismo sul futuro del paese: «Turkish performance has been very good for the past two or three years. Domestic savings and export earnings are both moving up in very healthy fashion. Prospects for continued economic progress are bright as a result of the recent elections which returned the Justice Party; ³⁵ the Prime Minister will be Suleyman Demirel, who is strongly development-minded and will be as favorable as any Turkish premier can be toward strengthening private enterprise and gradually reducing the area of the state-owned business enterprises. (Mr. Demirel, incidentally, was one of the first Turks to be sent to the United States for advanced training under the foreign aid program some fifteen years ago.) With continued good performance by the Turks and continued aid from the consortium, we can expect to see sufficient economic progress to permit the termination of aid in the early 1970's». ³⁶

Conclusioni

Mentre la firma dell'accordo di associazione della Turchia dimostrò l'importanza politica della CEE e come essa potesse servire le finalità politiche occidentali nella guerra fredda, le forti resistenze che l'accordo di associazione sollevò da parte dell'amministrazione americana, oltre che degli ambienti economici naturalmente interessati a tutelare i loro mercati europei, spiegavano quali stretti limiti Washington assegnasse al ruolo internazionale della CEE e come, nonostante l'appoggio per l'integrazione regionale europea, la priorità rimanesse la costruzione di un'economia globale di libero mercato anche quando a essere in discussione erano paesi di grande rilevanza strategica come la Turchia. La coincidenza dei negoziati per l'associazione CEE-Turchia con alcuni passaggi importanti della diplomazia economica internazionale degli anni Sessanta ebbe certo un peso, come lo ebbe la crisi di Cuba che fornì un ar-

³⁴D'altra parte, gli Stati Uniti prevedevano di fornire 670 milioni di dollari in aiuti militari per il periodo 1967-1971, una media annuale di 134 milioni, che in realtà scese dopo il primo anno a 100 milioni. Cfr. *Memorandum from the Administrator of the Agency for International Development (Bell) to President Johnson, Washington, October 21, 1965*, in FRUS 1963-1968, Development and Economic Defense Policy; Commodities, doc. 44.

³⁵ Il Justice Party era la reincarnazione del partito democratico messo fuori legge dai militari nel 1960.

³⁶*Memorandum from the Administrator of the Agency for International Development (Bell) to President Johnson, Washington, October 21, 1965*, in FRUS, 1963-1968, Development and Economic Defense Policy, Commodities, doc. 44.

gomento politico decisivo a favore dell'accordo, sia agli occhi europei, sia a quelli statunitensi; senza però indurre Washington a abbandonare alcune condizioni considerate irrinunciabili.

La forma data all'accordo del 1963 ebbe durevoli conseguenze. L'iscrizione delle preferenze e dell'assistenza finanziaria alla Turchia in un percorso di unione doganale difficilmente praticabile, e l'indicazione nel trattato del traguardo dell'adesione, che i turchi auspicavano per ragioni politiche, ma che gli Stati Uniti imposero come condizione per il proprio assenso, non rispondevano ai voti dei paesi della CEE, con l'eccezione importante, ma non decisiva, della Repubblica federale tedesca.

A distanza di pochi anni la soluzione malvolentieri congegnata dagli statunitensi, di accettare le preferenze purché inserite in percorsi di unione doganale, risultava incapace di evitare di compromettere gli obiettivi del GATT. Come osservava nel 1965 sir Eric Wyndham White, segretario esecutivo del GATT, nel rapporto di un funzionario statunitense: «He is very much concerned that the rules of the GATT will become diluted by a host of special arrangements for the LDCs condoned or connived in by the developed countries. Preferences of course are one of his main worries. He feels it is important to hold to the most-favored-nation clause but not in a dogmatic fashion. If there are special circumstances in which a departure from MFN might be advantageous, and if all the countries that would be affected by it concur, he believes that MFN theology should not stand in the way. The main point, in his view, is to limit this special treatment to individual cases taken up on an ad hoc basis. What now appears to be happening, he warns, is that departures from MFN are being approved under the guise of free trade areas – EEC-Turkey, EEC-Nigeria, and the like. This will destroy the MFN clause if allowed to continue».³⁷

Contemporaneamente il dipartimento di stato continuava a cercare una via di uscita dalle strettoie del rapporto commerciale. Nel 1967 si arrivava a formulare la seguente direttiva: «Consistent with overall U.S. policy objectives, we intend to oppose all new EC associations except those with European countries leading to full EC membership within a reasonable period of time and which will result in internal free trade in both

³⁷ *Letter from the Special Representative for Trade Negotiations' Executive Assistant (Auchincloss) to the Special Representative for Trade Negotiations (Herter)*, May 4, 1965, in FRUS, 1964-1968, VIII, International Monetary and Trade Policy, doc. 283.

industry and agriculture, adoption of a common external tariff and joining in common agricultural systems. We cannot therefore condone any association arrangement whose purpose is principally a preferential trading relationship».³⁸

A distanza di qualche anno l'impatto era giudicato però risibile: «While the United States has objected to certain features of these arrangements and has occasionally expressed its opposition in principle, it has not thus far energetically opposed the trend. [...] This has been a good statement of policy, but in the absence of some countervailing action it has apparently been ineffective».³⁹

Il successo europeo nell'emendare l'accordo GATT con la parte quarta dedicata ai rapporti fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo avrebbe provato a risolvere il problema, che nel caso della Turchia aveva però già imboccato, per un complesso di ragioni di cui indubbiamente quella derivata dalla "*MFN theology*" era solo una parte, l'altra via, forse non quella più adatta alla sua situazione economica e forse anche politica.

Quando la Turchia chiese di aprire i negoziati per il passaggio dalla fase preparatoria a quella transitoria, i sei mostrarono poca comprensione per le condizioni economiche del paese. E non sorprenderà che negli Stati Uniti si scatenasse immediatamente la reazione dei produttori agricoli in competizione con i turchi sul mercato dei sei, che dai dipartimenti del tesoro, del commercio e dell'agricoltura alzarono un fuoco di sbarramento contro l'apertura alla Turchia del mercato comune.⁴⁰ Si era qui nel mezzo di una ormai serissima controversia fra USA e comunità europea sugli accordi preferenziali nel Mediterraneo di cui il trattato di Ankara era stato solo l'anticipatore.⁴¹

Il protocollo addizionale al trattato di Ankara siglato nel 1970⁴² stabilì «le condizioni, modalità e calendario per l'implementazione della fase transitoria» dell'unione doganale. Pur prevedendo l'immediata apertura del mercato europeo ai prodotti turchi e

³⁸ *Memorandum from the Special Representative for Trade Negotiations (Gilbert) to Secretary of State Rogers*, December 23, 1969, *New Preferential Trade Agreements Between the EC and Other Countries*, in CA-5638, January 30, 1967, cit. in FRUS, 1969-1976, IV, Foreign Assistance, International Development, Trade Policies, 1969-1972, doc. 221.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Cfr. NARA, RG 59, Subject Numeric Files 1970-1973, Economic box 1027.

⁴¹ Cfr. E. CALANDRI, *The United States and Europe: Rivalry or Complementarity?*, in E. CALANDRI - D. CAVIGLIA - A. VARSORI, eds., *Détente in Cold War Europe: Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, London, I.B.Tauris, 2012, pp. 33-48.

⁴² Cfr. *EEC-Turkey Association Agreement and Protocols and Other Basic Texts*, Brussels 1992, in http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EECTurkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf.

una transizione di 22 anni, ricca di eccezioni per la Turchia, il protocollo imponeva al paese uno sforzo economico impossibile, prevedendo inoltre impegni verso un allineamento economico alle norme comunitarie difficilmente raggiungibile. Come principale merce di scambio, oltre i nuovi prestiti della BEI pari a 195 milioni di unità di conto per cinque anni, la CEE promise di applicare progressivamente entro il 1986 una serie di diritti sociali ai lavoratori turchi e il diritto di libera circolazione dei lavoratori, misure che in seguito, nelle condizioni di mercato del lavoro create dalla crisi economica, non vennero attuate.⁴³

In Turchia, le difficoltà della bilancia dei pagamenti, un atteggiamento protezionista e a tratti xenofobo, e il risentimento dell'opinione pubblica che, anche in seguito alla chiusura all'emigrazione e al crollo delle rimesse degli emigranti, si estese anche ai settori della società più favorevoli all'Occidente e all'Europa, crearono un clima sfavorevole nelle relazioni bilaterali, che la crisi di Cipro del 1974 portò a un livello di autentica crisi.⁴⁴

Le ambiguità della relazione fra la Turchia e la comunità europea continuarono a rappresentare un'anomalia e un problema nelle relazioni esterne della CEE, i cui nodi sono venuti al pettine a distanza di quarant'anni. Le tre determinanti della politica americana si incrociarono per venti anni senza che una prevalesse decisamente sull'altra, ma contribuendo in modo determinante all'ambiguità e incompiutezza di un rapporto cruciale per la sicurezza europea e per gli interessi politico-strategici americani.

⁴³ Cfr. E. COMTE, *Migration and Regional Interdependence in the Mediterranean (1980s-mid 1990s)*, in «Journal of European Integration History», XXI, 1, pp. 114-115.

⁴⁴ Cfr. CALANDRI, *A Special Relationship under Strain*, cit., pp. 57-76.

FABRIZIO LELLI

Profughi ebrei nel Salento (1944-1947): nuove testimonianze

Abstract: *A research carried out at the University of Salento on the poorly known episode of the Southern Apulian DP Camps (1944-1947) is here described: it aims to collect in a data base (www.profughiebreinpuglia.it) testimonial evidence on the period that followed the tragedy of the Shoah and witnessed the spiritual and physical rebirth of thousands of Holocaust survivors. On the shores of the Salento region, near Lecce, four camps, organized under the auspices of the Anglo-American forces and run by the UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), hosted Jewish refugees, who were mostly of Central and Eastern European origin. Their daily activities are especially taken into account to shed light on the complex relationships that resulted from the cooperation of refugees, Anglo-American soldiers, emissaries of the Palestinian yishuv, and local Italians.*

Keywords: Italian DP Transit Camps; Shoah; Jewish history; Social history; History of Israel.

Sono molto lieto e onorato di partecipare a questa rassegna in onore di Antonio Donno. A lui devo la mia presenza a Lecce, con tutto quel che essa ha comportato nella mia attività di ricerca degli ultimi quindici anni. Il mio primo impegno, appena giunto in Salento, fu l'approfondimento della storia intellettuale dell'ebraismo pugliese, la cui fioritura economica e culturale avvenne nel periodo compreso tra il IX e il XVI secolo.

Ben presto scoprii una fase più recente di una presenza ebraica relativamente cospicua nel Tacco dello Stivale, di cui non sospettavo l'esistenza, convinto che, dall'epoca della cacciata definitiva delle comunità dal regno di Napoli nel 1541, nelle regioni meridionali della penisola non fossero più tornati se non sparuti gruppi ebraici (soprattutto all'indomani dell'unificazione del regno d'Italia).

Mi riferisco al breve periodo di permanenza di numerosi profughi, perlopiù superstiti della *Shoah*, nei campi di transito (DP Camps) salentini di Santa Maria al Bagno, Santa Maria di Leuca, Santa Cesarea e Tricase Porto.

L'analisi delle testimonianze relative al passaggio di rifugiati ebrei nell'Italia del secondo dopoguerra è estremamente significativa perché permette di colmare il vuoto storiografico sugli anni che vanno dalle persecuzioni anti-ebraiche nell'Europa del periodo anteriore e contemporaneo alla seconda guerra mondiale e il trasferimento degli ebrei in

Terra d'Israele (o in altre mete dell'emigrazione del giudaismo europeo), all'indomani della conclusione del conflitto.

Trattandosi di un periodo così recente, che non avevo mai toccato nelle mie ricerche incentrate sull'ebraismo italiano del tardo medioevo e della prima età moderna, non esitai a ricorrere all'aiuto di Antonio Donno, storico contemporaneista: oltre a suggerirmi una messe di contributi bibliografici, mi mise in contatto con altri specialisti pugliesi che in ottiche diversificate si erano occupati della questione. In seguito Antonio fu così gentile da leggere manoscritti e bozze dei primi materiali da me stesi in forma scritta, suggerendo preziose indicazioni sugli indirizzi da dare alla ricerca.

Il lavoro che mi proponevo consisteva essenzialmente nella raccolta di documenti letterari, perlopiù autobiografie di ebrei transitati dal Salento nel dopoguerra, utili ad una ricostruzione parziale dei fatti. Per completare il quadro mi occorreavano le competenze dei colleghi adusi a lavorare su documenti d'archivio e, in particolar modo, sulla storia e l'operato delle istituzioni internazionali che furono direttamente coinvolte nella gestione dei campi salentini.

In quei primi anni della mia ricerca (tra il 2002 e il 2005) ero certo che si sarebbe trattata di un'occupazione temporanea e che, censiti e studiati i pochi memoriali pubblicati a stampa da ex-profughi, non avrei trovato altri materiali su cui intervenire nella mia prospettiva linguistico-letteraria. L'avvio di un'ampia rete di contatti con ebrei che avevano vissuto nel Salento del dopoguerra, da tempo residenti in Israele e negli Stati Uniti (o con le loro famiglie) mi fornì invece ulteriori indizi finalizzati a estendere la portata della ricerca, includendovi testimonianze documentarie derivanti da interviste, quindi da fonti primarie autorevoli.

Un'ulteriore fase è consistita nell'allargare lo spettro delle testimonianze di prima mano da analizzare. Dopo essermi concentrato solo sui protagonisti ebrei dell'evento mi resi conto che sarebbe stato di aiuto a formulare una descrizione più completa del periodo l'incontro con i testimoni di altri segmenti della società articolata che convisse in Puglia con i rifugiati. Per l'istituzione e il mantenimento dei campi di transito furono necessarie le competenze di numerosi funzionari che, a vario titolo, transitarono dalla regione adriatica, provenendo da situazioni estremamente diversificate: il personale militare o paramilitare delle forze anglo-americane, che si occupava degli aspetti logistici

della sussistenza dei campi; gli agenti delle Nazioni Unite inviati a tutelare i rifugiati (sotto l'egida dell'UNRRA, United Nations Relief and Rehabilitation Administration); gli emissari delle organizzazioni assistenziali ebraiche americane e britanniche che operavano in concomitanza con l'UNRRA; gli inviati delle agenzie sioniste, espressione dell'ebraismo europeo superstite dopo la guerra e del *yishuv*, il governo-ombra ebraico della Palestina mandataria britannica. Molto significativa si è rivelata anche l'analisi delle relazioni tra profughi e civili italiani.

Da quest'incrocio che giustapponeva ai documenti della macrostoria decine e centinaia di microstorie si veniva chiarendo la direzione che intendevo imprimere alla mia analisi: dal punto di vista pratico si trattava di raccogliere materiali vari (essenzialmente interviste ma anche documenti forniti dagli stessi intervistati, che andavano a confortare i dati derivabili dalla bibliografia secondaria relativa al fenomeno dei DP Camps in Europa); l'obiettivo doveva essere finalizzare la ricerca alla comprensione che i campi non furono solo luoghi di permanenza passiva di sfollati, ansiosi di raggiungere una destinazione il più lontano possibile dall'Europa. Essi furono poli essenziali al recupero della dignità umana di migliaia di individui, smarrita durante le complesse vicende di segregazione, deportazione, fuga dalla realtà in cui erano nati e cresciuti.

Pur trattandosi di una società intellettualmente complessa, formata da uomini e donne che spesso già dall'adolescenza avevano aderito alle istanze di rinnovamento dell'ebraismo dell'Europa centro-orientale e avevano compiuto percorsi di emancipazione sociale e politica assai avanzati per l'epoca, i rifugiati erano stati privati di un'educazione regolare, emarginati e delusi nelle loro aspettative civili e religiose dalle società che avevano pienamente integrato le generazioni dei loro predecessori.

L'opera di ricostruzione operata dalle organizzazioni assistenziali attivate in Salento (come in altre parti d'Italia e d'Europa) mirò proprio al recupero di quanto era andato perduto o non si era potuto realizzare per le traversie imposte dalla storia. In tale ottica gran parte dell'attività svolta nei campi fu finalizzata all'istituzione di corsi professionalizzanti, che vennero perlopiù gestiti da organismi ebraici a ciò preposti. Gli emissari inviati dalla Terra d'Israele completavano o affinavano l'educazione sionista già ricevuta (spesso clandestinamente) prima e durante la guerra. Si studiavano le lingue dei paesi in cui i profughi si sarebbero di lì a poco trasferiti, soprattutto l'ebraico e l'inglese. Allo

stesso tempo in cui ci si prendeva cura delle loro infermità fisiche si aiutavano i profughi – con gli scarsi mezzi di cui si poteva disporre nell'immediato dopoguerra – a riparare gli immensi danni psichici. La perdita dei famigliari o la separazione forzata dai propri cari per lunghi anni doveva trovare sfogo in nuovi obiettivi, in genere miranti non solo alla creazione di uno stato ebraico ma soprattutto alla ricostruzione di un focolare domestico intorno al quale riorganizzare quanto restava dell'identità passata per procedere verso la nuova vita altrove. Cruciale fu, in tal senso, l'operato delle organizzazioni ebraiche che aiutavano a ricercare parenti dispersi. La vita nei campi favorì anche la costituzione di gruppi identitari (spesso animati da ideali politici condivisi) all'interno dei quali nascevano nuovi nuclei famigliari. Nei campi si celebrarono numerosi matrimoni e nacquero molti bambini.

Avviata e completata la pubblicazione delle traduzioni di memorie scritte (in ebraico e inglese) da ex profughi, censiti altri contributi in lingua spagnola (ancora in attesa di pubblicazione),¹ mi dedicai all'elaborazione scritta delle numerose interviste raccolte. Per organizzarle in maniera da renderle fruibili, pensai che sarebbe stato necessario disporre di una banca dati informatica, in cui conservare questi e altri materiali documentari derivati dall'incontro con i testimoni. Grazie al sostegno finanziario della regione Puglia riuscii a organizzare un primo database.² Il sito, reso accessibile nel 2007, continua ad essere una piattaforma su cui sono costantemente caricate nuove informazioni.

I tempi sembravano maturi per ampliare la portata della ricerca, che procedeva simultaneamente ad altri importanti conseguimenti e realizzazioni: nel 2005 il comune di Nardò, nel cui territorio si trova la località di Santa Maria al Bagno, dove ebbe sede il principale dei DP Camps salentini, ricevette la medaglia d'oro al valore civile dal presidente della repubblica Carlo Azeglio Ciampi per l'accoglienza dimostrata ai rifugiati. Contemporaneamente furono avviati i lavori di restauro di una ex scuola elementare sul litorale di Santa Maria, trasformata nel "Museo della memoria e dell'accoglienza". A-
perto nel 2009, esso ospita, insieme a una mostra di testimonianze fotografiche del campo locale, tre grandi murali eseguiti nel 1946 da Zvi Miller. L'artista rumeno era giunto in Salento dopo aver perso l'intera famiglia nei campi di sterminio. Nei suoi di-

¹ Per una bibliografia completa si consulti il sito www.profughibreinpuglia.it.

² Cfr. www.profughibreinpuglia.it.

pinti volle raccontare la storia del popolo d'Israele in fuga dall'Europa distrutta dalla guerra verso una nuova patria, che all'epoca esisteva solo idealmente. Miller, membro del movimento sionista militarista del Betar, immagina nelle sue opere il nuovo stato, protetto dal proprio esercito e votato ai valori della forza fisica e della resistenza contro l'Occidente ostile e traditore, che aveva causato la distruzione del popolo d'Israele. Negli ultimi anni il restauro conservativo delle dimore che ospitarono i profughi (a differenza dei campi di altre aree geografiche, quelli salentini furono installati in edifici appartenenti a privati, perlopiù residenze estive, che erano state confiscate già nell'ultima fase del conflitto) ha permesso di riportare in luce altre testimonianze dell'ideologia che li animava. Nei dipinti riscoperti (soprattutto a Tricase Porto), che si allineano nei contenuti ai murales di Miller, furono perlopiù rappresentati soldati ebrei, che indossano con aria trionfante uniformi decorate dalla stella di Davide. Le iscrizioni ebraiche riapparse sotto gli strati di intonaco rievocano poemi inneggianti al nascente stato d'Israele, canti sionisti che incitano a liberarsi del passato e a mettere nuove radici, da uomini liberi, in un nuovo paese.

Negli archivi del comune di Nardò sono stati censiti e pubblicati i certificati dei matrimoni tra profughi, celebrati nelle ville delle Cenate,³ e dagli archivi del comune di Castrignano del Capo sono stati trascritti gli atti di nascita degli oltre duecento bambini venuti alla luce nella maternità allestita dalle forze alleate a Santa Maria di Leuca, proprio sotto il faro che pone fine al tacco dello stivale italiano. Il punto più orientale della penisola proteso verso la meta agognata, la Terra d'Israele, diveniva anche luogo di rinascita fisica dell'ebraismo europeo negli anni 1946-47.

Molti degli ospiti temporanei partirono sulle navi delle organizzazioni sioniste dell'immigrazione illegale dai porti pugliesi. Alcuni restarono mesi, altri interi anni fino alla chiusura definitiva dei campi salentini nel 1947. A tutt'oggi abbiamo incontrato e intervistato un'unica ex profuga rimasta a Tricase, dopo il matrimonio con un abitante del luogo. Tutti gli altri lasciarono il Salento.

Le interviste ai numerosi protagonisti di questa vicenda, confrontate con i documenti d'archivio e con le memorie scritte, sono illuminate dal confronto con le informazioni

³ Cfr. F. LELLI - AMMINISTRAZIONE COMUNALE DI NARDÒ, a cura di, *Nardò 1944-1947. Matrimoni nel campo profughi*, Nardò, Negroamaro, 2013.

ricavabili dai carteggi epistolari superstiti. Grazie all'intervento dei discendenti, è stata riscoperta (e solo parzialmente rimessa in luce e pubblicata) la corrispondenza tra un profugo polacco, Shmuel Mordechai Rubinstein, e la sua futura moglie Hannah Ettinhausen; lui era arrivato a Santa Maria al Bagno dai campi di sterminio e lei era stata inviata dall'Inghilterra ad assistere i rifugiati.⁴ È attualmente in pubblicazione la versione italiana dell'intero (amplissimo) carteggio scambiato tra un insegnante americano, inviato dalle Nazioni Unite a Santa Maria al Bagno a supervisionare le attività di formazione professionale dei profughi, e la sua famiglia: dal dicembre del 1944 al novembre del 1945 Henry P. Gerber, proveniente dal Sud Dakota, scrisse quasi ogni giorno una o più lettere alla moglie Agnes e ai loro figli. La corrispondenza è ricchissima di informazioni sulla vita nei campi, sui rapporti tra militari e civili impegnati nell'assistenza ai profughi, sulla società salentina del dopoguerra.⁵

Dalle vicende autobiografiche di tre israeliane nate a Leuca è stato girato un film,⁶ prodotto in Israele, sui figli dei profughi e il recupero di una memoria del Salento che può essere solo parziale perché indiretta (attraverso i ricordi dei genitori). Un altro documentario è stato girato in Israele sui profughi che vi si sono stabiliti, grazie a un finanziamento della regione Puglia:⁷ il film è opera di un gruppo di studenti di un liceo di Gerusalemme, coordinati e diretti da un loro valente professore.

Numerosi ex profughi o i loro parenti mi contattano per avere informazioni sulla ricerca in corso. Mi mettono a disposizione preziosi documenti: passaporti rilasciati dalla Croce Rossa a sfollati apolidi; certificati di studio consegnati alla fine dei corsi condotti sotto l'egida dell'ORT (acronimo di un'espressione russa – *Obshestvo remeslennovo truda* – che significa “Associazione per la promozione di attività professionali”); pagelle ottenute dalla frequentazione delle scuole locali (gli adolescenti in età scolare venivano inseriti nelle classi dei paesi salentini e ancor oggi gli ex profughi parlano perfetta-

⁴ Si veda il sito www.profughibreinpuglia.it.

⁵ Cfr. H.P. GERBER, *Lettere dall'Italia. Le esperienze di un funzionario UNRRA a Santa Maria al Bagno nel 1945*, a cura di P. CONGEDO - F. LELLI, Lecce, Milella (in pubblicazione).

⁶ Intitolato, nella versione italiana, *Rinascere in Puglia* (Israele 2015, regia G. CASTEL - Y. KATZIR). Del film esiste una versione in inglese (*Shores of Light - Salento 1946-1947*) con sottotitoli in ebraico.

⁷ Intitolato, nella versione italiana, *Salento, ponte per Israele* (Israele 2007, regia M. FEINGERS). Del film esiste una versione in inglese (*Salento, A Bridge to Israel*) con sottotitoli in ebraico.

Profughi ebrei nel Salento

mente italiano); inviti di matrimonio, stampati in ebraico dalle tipografie allestite nei campi.⁸

Per tutto il periodo della loro esistenza, dal 1944 al 1947, i DP Camps furono fucine di attività molteplici. I profughi studiavano, lavoravano, pregavano, organizzavano incontri politici, lottavano per rivendicare i loro diritti, ma anche organizzavano partite di calcio, cantavano, danzavano, recitavano in spettacoli teatrali, perlopiù in *yiddish*, la lingua parlata dalla maggior parte di loro. Ecco alcuni esempi di materiali raccolti nell'estate 2016 e non ancora pubblicati.



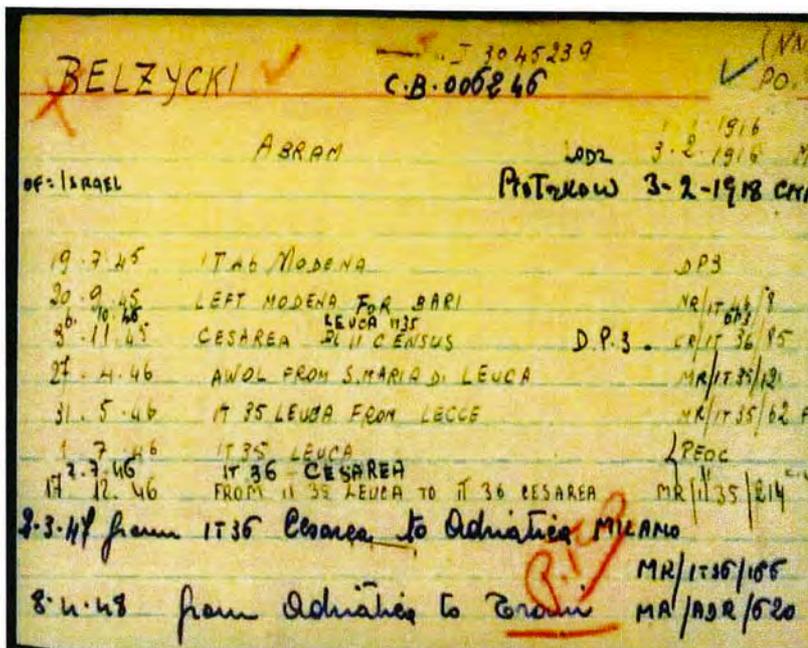
L'immagine riproduce il certificato rilasciato a Abram Belzycki a conclusione di un corso di formazione professionale di taglio di abiti per uomo. Il documento è datato "Milano, il 12 settembre 1947" e si riferisce a un periodo del soggiorno italiano di Belzycki, successivo alla chiusura dei campi di transito salentini, dove egli era giunto dopo la sua liberazione da Mauthausen nel maggio del 1945. L'istituzione che ha fornito il diploma è l'ORT, di cui si è detto, e la lingua usata nell'attestato è l'italiano.

Belzycki, nato a Piotrków (Polonia) nel 1918, è l'unico sopravvissuto della sua famiglia, ad eccezione del fratello minore Chaim, che riuscì a scappare in Unione Sovietica dal ghetto in cui l'intera famiglia era stata rinchiusa; di Chaim Abram non ebbe più

⁸ Su questi e altri documenti si veda il sito www.profughiebreinpuglia.it; F. LELLI, *Ebrei nel Salento: matrimoni e nascite nei campi per Displaced Persons*, in «Spicilegia Sallentina. Rivista del Caffè Letterario di Nardò», 10, 2013, pp. 50-55.

notizie per tutta la sua lunga vita (si è spento nel 2011) e solo recentissimamente i suoi figli hanno ristabilito i contatti con i loro cugini in Russia.

Significativo è il documento conservato negli archivi ITS (*International Tracing Service*), relativo alle date degli spostamenti di Belzycki in Italia. L'itinerario di Abram non è dissimile da quello di molti altri rifugiati giunti in Salento: da Modena, dove arrivò il 19 luglio 1945, due mesi dopo la sua liberazione, fu inviato a Bari il 20 settembre dello stesso anno; in genere i profughi transitavano velocemente dal campo di Carbonara, dove venivano sottoposti a esami medici e a un procedimento di disinfezione (molti erano afflitti da malattie causate da parassiti); da lì fu trasferito a Santa Maria di Leuca e, come molti altri che furono in Salento, si spostò costantemente tra i vari campi locali; nel suo caso risiedé soprattutto a Leuca e a Santa Cesarea. Rimase in Salento dal 6 ottobre 1945 fino al 2 marzo 1947; poi fu in un campo nei pressi di Milano e di nuovo in Puglia, a Trani, dall'8 aprile 1948 fino alla sua partenza per gli Stati Uniti nel 1950. Giunto in America, cambiò il nome in Belz e i suoi discendenti usano ancora questo cognome. Come in molti altri casi, la professione appresa durante la permanenza in Italia, fu quella che Belzycki intraprese, una volta giunto a destinazione.



Profughi ebrei nel Salento

Questi documenti mi sono stati forniti, insieme a numerose foto scattate nei campi di Trani e Santa Cesarea, nel corso di una serie di interviste rilasciate dal figlio di Belzycki, Edward Belz, in visita con la famiglia in Puglia nell'estate 2016.

Grazie a Ed Belz mi è stato possibile entrare in contatto con Aron Rothbein, il migliore amico del padre durante il suo soggiorno salentino, attualmente residente in Israele. Ecco una foto dei due, scattata in Puglia, probabilmente a Santa Cesarea.



A sinistra, Aron Rothbein; a destra, Abram Belzycki.

Rothbein (nato nel 1922) racconta in un'intervista telefonica di aver incontrato Abram a Santa Cesarea. Di qualche anno più grande, Belzycki si prese cura di lui "come un fratello maggiore o un padre". Anche Aron è originario di Piotrków. Fu internato in vari campi di lavoro forzato ed è tra i pochi sopravvissuti della sua famiglia. Giunto in Italia, dopo varie soste in altre località si stabilì a Santa Cesarea, dove sapeva che sarebbe stato imbarcato su una nave dell'immigrazione illegale. All'epoca della sua liberazione pesava 40 kg. Nell'anno e mezzo di permanenza in Salento si rimise in forze. Furono soprattutto gli agenti dell'Haganah a indurlo a nutrirsi perché fosse in grado di affrontare il viaggio in Palestina, dove avrebbe dovuto combattere. Appena arrivato a destinazione, fu assegnato al *kibbutz* Afek, dove vive tutt'oggi. Tiene a sottolineare che Santa Cesarea fu la località dove visse meglio dopo la liberazione. Fece amicizia con Abram, con altri profughi e con italiani, con cui scambiava sigarette. In particolare ebbe un ottimo rapporto con una famiglia di pescatori locali che spesso lo invitavano a partecipare alle loro uscite in barca. Ricorda che una volta presero delle rane e gliele fecero gustare. Gli

piacquero molto perché avevano lo stesso sapore del pesce. Una delle loro figlie gli fu proposta in matrimonio.

Come si è osservato, accanto alle memorie dei profughi sono importanti quelle degli italiani locali che ricordano il passaggio dei numerosi ebrei nei campi di transito. Ecco i dati raccolti da due interviste rilasciate l'estate scorsa da testimoni coinvolti per motivi diversi nella storia dei campi.

Anna Tomei Sticchi è nata a Pesaro nel 1920 da una famiglia originaria di Castel Madama. Si trasferì a Fiume, ove il padre era funzionario di questura. Dopo la perdita della madre, nel 1929, fu inviata a Gorizia a studiare dalle Orsoline, ove conseguì il diploma magistrale nel 1940. In seguito si recò a Roma per divenire crocerossina. Nel 1946 – contro il volere del padre – partì con due sue compagne per la Puglia al fine di aiutare i profughi in Salento. Dopo una sosta a Bari e a Lecce, le venne chiesto, in quanto più giovane delle tre, di scegliere per prima la sua destinazione tra Santa Cesarea, Santa Maria al Bagno e Tricase Porto. Optò per Santa Cesarea, ove rimase qualche mese a villa Raffaella, sede del comando militare del DP Camp locale, diretto dal capitano americano Martin, di cui ha un buon ricordo. Poiché i proprietari delle ville avevano portato via le chiavi delle stanze, la giovane non poteva chiudere la porta di camera e chiese per questo di poter vivere altrove. Le fu offerto un appartamento a villa Sticchi, dove vide per la prima volta il futuro marito.

Durante i mesi di servizio a Santa Cesarea incontrò vari profughi, di cui ricorda le tristi condizioni psicologiche. In particolare strinse amicizia con un'ungherese, di nome Hilda, che faceva l'infermiera e le raccontava, con le lacrime agli occhi, di aver visto morire tutta la sua famiglia nelle camere a gas e di essersi salvata per miracolo, per un inceppamento casuale del sistema di chiusura delle paratie che separavano la vita dalla morte. Anna Tomei ricorda anche numerosi matrimoni celebrati all'esterno di villa Sticchi sotto una *huppah* realizzata con un ombrello dorato decorato con frange. Fece amicizia con un funzionario che faceva la spola tra Santa Cesarea e il campo di approvvigionamento viveri delle forze anglo-americane di Maglie: si chiamava Nino Rota, era triestino e con lui poteva parlare il proprio dialetto. Fu Rota a darle molte informazioni sulla vita che si conduceva nei campi e su alcuni personaggi che vi erano ospitati. A

Profughi ebrei nel Salento

Santa Maria al Bagno incontrò Golda Meir, che parlava poco italiano e si mostrava molto distaccata. La rivide almeno un paio di volte. Ricorda che, tra i soldati americani impegnati a Santa Cesarea, vi fu anche Walt Disney, incaricato di decorare il bar di un albergo locale. Nel 1948 Anna Tomei andò a incontrare l'allora presidente della Croce Rossa Italiana, Umberto Zanotti Bianco, per rassegnare le dimissioni. Di lì a poco si sarebbe sposata con il proprietario di villa Sticchi. Da allora vive a Santa Cesarea.

Donato Schirinzi è nato a Leuca nel 1927 e vi è rimasto fino al 1946, quando si imbarcò sulla nave da battaglia *Duilio*: in quello stesso anno fu trasferito a Roma, dove rimase fino all'anno del suo pensionamento nel 1984. Dal 2000 vive stabilmente a Leuca.

Schirinzi ricorda che le ville di Leuca erano state espropriate per ospitare sfollati già prima dell'arrivo degli ebrei: essi in realtà furono gli ultimi di una lunga serie di profughi. A mano a mano che l'esercito americano avanzava vittorioso in Europa, i "fuorusciti" – come li chiamavano gli americani – lo seguivano. Alcuni giunsero in Salento, soprattutto a Leuca, ove furono accolti oltre 5000 profughi. I primi furono tripolini, poi giunsero slavi balcanici, russi, abissini... Si dice che siano passate da Leuca settanta etnie diverse. A suo avviso gli ebrei furono quelli che si comportarono meglio.

Sua nonna materna, "*Mamma Ranne*" (mamma grande) – che era stata elogiata da Mussolini perché aveva avuto sedici figli –, aiutava le partorienti. A Leuca erano due le levatrici, che si erano suddivise la cittadina in zone: a "*Mamma Ranne*" spettavano i quartieri dalla chiesa del Cristo Re fino alla colonia Scarciglia (la maternità dei profughi), mentre a "*Mamma Peppa*" quelli dal Cristo Re a Punta Ristola. Il medico veniva da Castrignano del Capo, quando poteva, in bicicletta o in "birroccio". Espedito Serra era l'ufficiale dell'anagrafe, un vigile urbano che faceva da testimone al momento delle nascite. Molti bambini nascevano nelle ville. "*Mamma Ranne*" assisté varie abissine che partorirono a villa Cezzi Tamborrino e prestò servizio anche alla colonia Scarciglia e a villa Gilda, ora Daniele, che fu occupata da sfollati slavi. Schirinzi ricorda di essere stato costretto a praticare un'iniezione di morfina a una profuga che stava per partorire in mezzo alla strada: anche se alla fine tutto si risolse per il meglio, a tutt'oggi non è capace di fare punture per il trauma subito in quell'occasione.

Gli slavi a poco a poco se ne andarono e ai primi del '45 arrivarono gli ebrei. Tra loro conobbe Moshe Ron [autore di un libro di memorie,⁹ in cui racconta diffusamente della vita quotidiana nei campi salentini] che abitava nella villa oggi Ciullo, insieme ad altri ebrei ungheresi. Nel 2005, quando Ron fu invitato a Leuca in occasione della presentazione della traduzione italiana delle sue memorie, Schirinzi l'accompagnò a visitare il paese per aiutarlo a ritrovare i luoghi che un tempo aveva frequentato. Ron riconobbe l'attuale villa Licci – allora De Francesco – che veniva usata per le cerimonie più importanti dei profughi (vi si celebravano matrimoni e al suo interno era stato allestito uno spazio per pregare; vi si tenevano anche spettacoli teatrali). Secondo Schirinzi i profughi ebrei non furono più di 300 o 400. Egli fu tra i più giovani degli abitanti di Leuca a lavorare per gli americani, che lo destinarono alla squadra sanitaria. Si occupava della pulizia di un edificio che all'epoca era usato per i bagni pubblici; doveva inoltre spruzzare DDT e preparare grandi calderoni ricavati da latte di nafta americane, in cui venivano messi a bollire i vestiti e gli oggetti “contaminati” dei profughi.

Su molte ville si vedevano sventolare bandiere di diverse nazioni, a seconda dei popoli che le abitavano. Solo quattro o cinque non furono espropriate, perché i proprietari continuarono a risiedervi stabilmente. A villa Fortes, sul lungomare, c'era il comando militare del campo; a villa Meridiana (allora di proprietà dei Serafini Sauli, oggi struttura ricettiva turistica) c'era la mensa ufficiali, mentre a villa Sangiovanni (ora sede della Proloco) c'era il deposito delle derrate alimentari che giungevano dal campo delle forze anglo-americane di Maglie. Lo stesso Schirinzi si recò più volte a Maglie con le enormi *jeep* americane (difficili da manovrare nelle strette strade locali) a caricare le provviste per il campo. La cucina dei profughi era nell'allora circolo dei nobili a villa “Le terrazze”. A fianco dell'attuale ingresso di un noto ristorante abitava una coppia di profughi ungheresi – marito e moglie –, entrambi medici, che avevano stretto amicizia con sua madre. Gli abitanti del luogo barattavano prodotti alimentari con maglie o sciarpe.

Schirinzi è rimasto impressionato dal comportamento esemplare degli ebrei. Molti avevano grandi piaghe causate dalla scabbia ma non si lamentavano. Erano molto umili e riservati e si adattavano a fare ogni cosa. Non sono stati distruttori come gli sfollati precedenti. Gli ebrei socializzavano molto più degli altri profughi. Ricorda come alcuni

⁹ Cfr. M. RON, *Un'odissea dei nostri giorni*, a cura di F. LELLI, Galatina, Congedo, 2005.

Profughi ebrei nel Salento

di loro, provati dai traumi subiti, furono aiutati dai pescatori a ritrovare una certa tranquillità mediante l'impegno nelle uscite in barca. I profughi vendevano vestiti e stoffe che arrivavano dalle organizzazioni assistenziali americane: in particolare ricorda le coperte, che costavano 1000 lire e venivano usate per confezionare cappotti. Parlavano un misto di idiomi, un po' di russo e altre lingue slave, ma anche italiano perché spesso erano stati nel nostro paese a lungo già prima di arrivare a Leuca. La madre di Schirinzi, che parlava solo in dialetto, diceva sospirando che per vivere bisogna conoscere tutte le lingue! Ricorda numerose persone tornate a Leuca a vedere i luoghi dove sono nate. La sua consulenza è stata preziosa per il documentario *Rinascere in Puglia*.

Durante la guerra Schirinzi fu costretto dai tedeschi, insieme ai suoi coetanei, a scavare tunnel per bloccare i carri armati; passò poi al servizio degli inglesi, che impiegarono i giovani nella costruzione della strada per raggiungere il radar, poi degli americani e infine dell'UNRRA, che lo impiegò ufficialmente, versandogli i contributi di previdenza. Ancor oggi percepisce una pensione UNRRA di 450 lire mensili (poco più di 2 euro), che all'inizio si vergognava di farsi corrispondere ma che è stato obbligato ad accettare, cumulata con la sua pensione INPS. Ricorda un'americana che dirigeva l'ospedale e un'altra, amministratrice del campo. Alla mensa ufficiali a villa Meridiana cucinava Maria Petese, insieme ad Addolorata Cassiano. Schirinzi è rimasto per qualche anno in contatto con alcuni profughi russi che poi sono andati in America. I russi facevano feste a villa Mellacqua. Un ebreo russo dirigeva il campo e abitava da solo in una casa davanti all'attuale ambulatorio. Il personale di servizio nei campi – come lui – era particolarmente ben voluto dai profughi. La maggior parte di loro aveva all'incirca trent'anni. Mangiavano soprattutto pesce e gestivano l'alimentazione per proprio conto, affidandosi ai responsabili dei vari gruppi politici cui afferivano.

Di recente è stato inaugurato a Lecce il museo di palazzo Taurino, dedicato alla storia dell'ebraismo locale. Situato in un palazzo del centro storico costruito sul luogo dove sorgeva la sinagoga quattrocentesca, il museo offre una ricostruzione documentata della presenza ebraica nel Salento medievale. All'interno è stata allestita anche una sala per ricordare i profughi nei campi di transito. È attualmente in fase di realizzazione un *software* che permetterà ai visitatori di lasciare informazioni relative a eventuali testimo-

nianze di cui siano a conoscenza, relative a parenti o conoscenti che abbiano trascorso un periodo della loro vita nella Puglia dell'immediato dopoguerra. Il materiale raccolto andrà ad arricchire la banca dati dell'università. Per il progetto museale il sostegno delle famiglie degli ebrei che trascorsero un periodo della loro vita in Italia è stato determinante ed è esso stesso testimonianza del rilievo attribuito ancora ai nostri giorni al recupero della memoria di un episodio breve, ma significativo, della storia ebraica del Salento.

ALIA K. NARDINI

Filosofia e politica nel conservatorismo statunitense del novecento.

Eredità storico-concettuali

Abstract: *The U.S. Republican Party has always consisted of different elements, which belong to deep and diverse historical and cultural tradition. Throughout the twentieth century, these currents within the Grand Old Party worked sometimes separately, albeit more often in mutual agreement, united by the need to oppose a federal overreach domestically, and the threat of totalitarianism abroad. This paper analyzes the birth and evolution of the various strands of thought which constitute the conservative front today. Their philosophies came into being through the spread of a new, entrepreneurial middle class in the Thirties and grew stronger with the support of the common people from the East Coast during the economic boom in the early Fifties. Such process culminated in the nomination of Barry Goldwater as the GOP Presidential candidate in 1964. Goldwater embodied those features that still distinguish the American conservatism today: a limited government, the free market, individual freedom coupled with personal responsibility, a strong national defense and the appeal to traditional American values.*

Keywords: American conservatism; U.S. Republican Party; Anticommunism; Fusionism; Neoconservatism.

Let the edges be frayed, then. Let the arguments continue.

George Nash¹

L'amalgama di dottrine su cui poggia l'odierna coalizione del Partito repubblicano statunitense vede al suo interno diversi elementi che appartengono a una profonda tradizione storica e culturale. Per tutto il ventesimo secolo, essi operarono talvolta separatamente, talvolta di comune accordo, uniti dalla necessità di contrastare lo statalismo in patria e la minaccia dei totalitarismi oltre confine. Tali correnti vanno più specificamente contestualizzate per comprendere appieno il processo di rielaborazione delle teorie che sta avvenendo oggi nella destra statunitense.

Si seguiranno pertanto la nascita e l'evoluzione delle correnti di pensiero che costituiscono il fronte conservatore, diffuse attraverso la nuova borghesia imprenditoriale negli anni trenta e rafforzatesi nel sostegno della gente comune dell'East Coast in piena espansione. Tale processo, culminato nell'appoggio al candidato presidenziale Barry Goldwater nel 1964, andò a consolidare quei tratti che

¹G.H. NASH, *The Conservative Intellectual Movement in America Since 1945*, Wilmington, Intercollegiate Studies Institute, 1996 [1979], p. 171.

ancora oggi contraddistinguono il conservatorismo statunitense: governo limitato, libero mercato, libertà e responsabilità individuali, una difesa nazionale forte e il richiamo ai tradizionali valori americani.²

La presente trattazione acquista dunque rilevanza non soltanto per comprendere la politica statunitense, peraltro fondamentale nel suo formare gli equilibri geopolitici nel mondo. Si potrà altresì affrontare l'annoso interrogativo che si presenta a ogni partito che oggi si definisce "di destra": più precisamente, quanto e che cosa sarebbe opportuno riprendere – o riattualizzare – della propria tradizione conservatrice.

1. *Gli anni 1920-1940*

Nel periodo immediatamente successivo al primo conflitto mondiale, gli Stati Uniti e i presidenti repubblicani che si succedettero alla loro guida – Warren G. Harding, Calvin Coolidge e Herbert Hoover – guidarono il governo federale all'insegna di un unico proposito: riportare il paese alla normalità dopo gli sconvolgimenti della Grande Guerra. In realtà, il nuovo secolo portò una crescita economica incerta e priva di equilibrio, dove le aree urbane assistettero allo sviluppo fiorente dell'industria e del commercio, con un aumento esponenziale dell'immigrazione e relativo incremento dell'edilizia; nel contempo le campagne si impoverivano, complici la sempre più intensa meccanizzazione del settore agricolo e l'abbandono delle terre da parte dei giovani, attratti dai nuovi e seducenti modelli di vita cittadini a cui avevano avuto accesso durante la prima guerra mondiale.

Nel 1920, su pressione di varie associazioni, tra cui spiccava quel Temperance Movement che chiedeva l'illegalità delle bevande alcoliche, entrò in vigore a livello federale il *Volstead Act*: quest'ultimo proibiva la fabbricazione, la vendita e il commercio di alcolici, nel tentativo di combattere chiaramente l'alcolismo, ma soprattutto la corruzione, in quell'era di proibizionismo nazionale che durò fino al 1933. Tuttavia, il tentativo di moralizzazione dei costumi di quell'epoca ebbe conseguenze impreviste: nonostante il divieto di commerciare e consumare alcolici, la rete del

²Cfr. L. EDWARDS, *A Brief History of the Modern American Conservative Movement*, Washington, DC, The Heritage Foundation, 2004. Per ulteriori approfondimenti, cfr. G.H. MAYER, *The Republican Party, 1854-1964*, New York, Oxford University Press, 1964; L.L. Gould, *Grand Old Party: A History of the Republicans*, New York, Random House, 2003; D.T. CRITCHLOW, *The Conservative Ascendancy: How the GOP Right Made Political History*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2007; A. DONNO, *Il conservatorismo americano*, in «Nova Historica», VII, 27, 2008, pp. 101-123.

crimine organizzato che gestiva il mercato nero del gin, del bourbon e del whisky acquisì maggior forza attraverso il contrabbando e la vendita illecita di tali prodotti.

L'ottimismo e la prosperità che avevano accompagnato l'America nel nuovo secolo risentirono pesantemente dello stato di crescente instabilità in cui versava il sistema produttivo. Con la Germania impossibilitata a pagare i debiti di guerra, unitamente alla fragilità economica dei paesi meno sviluppati e alla saturazione del mercato nel sistema capitalista oramai diffuso su larga scala, il crollo della borsa di New York il 24 ottobre 1929 inflisse un colpo severissimo non solo agli Stati Uniti, ma a tutto il mondo. Seguì per l'America una fase di severo ristagno economico, disoccupazione e generale malessere sociale, caratterizzato da un diffuso clima di sfiducia e sgomento: la *great depression*. Il fronte repubblicano pagò a caro prezzo il malcontento popolare di quegli anni, poiché l'opinione pubblica ritenne il partito colpevole di aver fallito nel prevedere e poi risolvere la crisi del 1929 e di aver favorito l'espansione della criminalità organizzata attraverso politiche restrittive della libertà individuale, come era accaduto con l'instaurazione del proibizionismo. In quel periodo, l'insoddisfazione nei confronti del governo portò ad un cospicuo spostamento del consenso elettorale a favore del partito democratico, il quale assunse la guida del paese con l'elezione di F.D. Roosevelt nel 1933 per un mandato che durò sino al 1945.³

Fu proprio al fine di contrastare il «decennio rosso» (espressione coniata per definire un periodo di legislazione invasiva nei confronti dell'economia e della vita pubblica)⁴ che il Partito repubblicano si mosse compatto, annoverando tra le sue fila nomi importanti quali Albert J. Nock, Frank Chodorov, Garet Garrett, John T. Flynn ed Henry Chamberlin. In particolar modo colui che viene oggi considerato il padre del conservatorismo del novecento, Albert J. Nock, si oppose allo statalismo accentratore in virtù della sua inefficienza, ribadendo la necessità di preservare la tradizione liberale statunitense come originariamente concepita dai Padri Fondatori.⁵ In nome dei valori e

³ Riguardo all'attribuzione delle cause della grande depressione al partito repubblicano, cfr. M. TEODORI, *Storia degli Stati Uniti e il sistema politico americano*, Roma, Newton & Compton, 2004, pp. 59-60; più in generale, R. PETRIGNANI, *L'era americana. Gli Stati Uniti da Franklin D. Roosevelt a George W. Bush*, Bologna, Il Mulino, 2001.

⁴ Cfr. E. LYONS, *The Red Decade: The Stalinist Penetration of America*, Indianapolis, The Bobbs-Merrill Company, 1941.

⁵ Cfr. A.J. NOCK, *Il nostro nemico, lo Stato*, con un'introduzione di L.M. BASSANI, Macerata, Liberilibri, 1995 [1935]. Negli anni a venire, concorderanno con l'analisi di Nock altri illustri esponenti del conservatorismo, tra cui Robert Nisbet, il quale affermò: «Il *New Deal* non ebbe, ahimè, alcun impatto

dei principi sanciti nella *Dichiarazione d'Indipendenza*, fondamento della società americana, Nock e altri esponenti del movimento noto come *Old Right* si opposero alla formula statalista del presidente F.D. Roosevelt, affermando che l'unica risposta possibile al "giovedì nero" era una politica maggiormente incentrata sul libero mercato e l'iniziativa privata, poiché soltanto la responsabilità individuale e la libertà economica potevano garantire un naturale progresso sociale. In quest'ottica, il nemico della *Old Right* si identificava nel socialismo, colpevole dell'appropriazione indebita del lavoro del singolo e dei suoi frutti, al quale Nock opponeva il primato assoluto dei diritti individuali come la libertà e la proprietà privata, e una rivalutazione del ruolo dell'educazione attraverso il recupero della tradizione biblico-classica, ritenuta fondamentale per la cultura occidentale.⁶

2. La seconda guerra mondiale

La posizione anti-statalista comune alla *Old Right* portò Nock e i suoi seguaci, oltre che a contrastare le politiche del *New Deal*, a opporsi agli investimenti economici attraverso la produzione bellica, nonché alla partecipazione degli Stati Uniti alla seconda guerra mondiale. Si articolò così in seno al conservatorismo la posizione anti-militarista e anti-interventista ribadita dalla rivista «Human Events», fondata da William H. Chamberlin insieme a Felix Morley e Frank Hanighen nel 1944.⁷ Secondo la *Old Right*, la militarizzazione non rappresentava affatto il modo migliore di combattere la disoccupazione; né poteva favorire la grande industria, poiché al prosperare di quest'ultima sarebbe corrisposto un sempre maggiore controllo statale dei meccanismi di libera produzione e di commercio. Inoltre, l'imposizione di un'alleanza tra le nazioni per combattere la minaccia nazista minava la naturale volontà di cooperazione interstatale, soppiantando il meccanismo sul quale si articolavano le relazioni internazionali con un legame burocratizzato e omologante. La guerra giustificava inoltre l'adozione di politiche straordinarie, concedendo di fatto alle istituzioni un potere

sostanziale su problemi economici quali la deflazione, la disoccupazione, il calo dei profitti e la quasi totale assenza di crescita». R. NISBET, *The Present Age: Progress and Anarchy in Modern America*, New York, Harper & Row, 1988, p. 52.

⁶ Cfr. A. DONNO, *In nome della libertà. Conservatorismo americano e guerra fredda*, Firenze, Le Lettere, 2004, pp. 15-55; e ID., *Contro Roosevelt. La Old Right americana e l'opposizione al New Deal*, in «Nuova Storia Contemporanea», VIII, 6, 2004, pp. 97-120.

⁷ Cfr. H.W. CHAMBERLIN - F. HANIGHEN - F. MORLEY, *A Statement of Policies*, in «A Year of Human Events. A Weekly Analysis for the American Citizen», I, «Human Events», Washington, DC, 1945.

eccessivo che sarebbe poi stato impossibile revocare una volta terminate le ostilità. Come affermò in proposito Frank Chodorov, «lo stato non abbandona mai completamente le prerogative che acquista in un'“emergenza”, e così, dopo una serie di guerre e periodi di depressione, la tassazione diretta diviene un tratto caratterizzante delle nostre politiche fiscali, e coloro che ne sono oggetto devono accontentarsi di frazionarne gli importi o di trasferirli da un soggetto all'altro».⁸

Pertanto, la guerra rappresentava un sovvertimento della politica, un meccanismo perverso che poneva considerazioni di interesse particolare al di sopra della libertà dell'individuo: questo, d'altronde, era ciò che insegnava lo studio della brutale storiografia europea. L'isolazionismo proposto dalla *Old Right* veniva dunque a rappresentare un tratto propriamente statunitense: una vera *forma mentis* che, come riassume convenientemente Flavio Felice, «originariamente prendeva le mosse dalla presunta superiorità del Nuovo Mondo rispetto alla vecchia Europa e dal timore di poter essere contagiati dagli intrighi e dalla corruzione che agli occhi degli americani caratterizzavano la politica europea».⁹

Durante la seconda guerra mondiale, il fronte isolazionista fu decisamente ampio e raccolse consensi in particolar modo tra gli uomini d'affari, i magnati delle grandi industrie e le classi più abbienti. Erano gli eredi dei *robber barons* che avevano decretato il successo del conservatorismo nel primo dopoguerra: i grandi imperi delle famiglie Olin, Bradley, Coors, Rockefeller, Smith Richardson, che negli anni a venire seguiranno a rinforzare infaticabilmente la base economica del conservatorismo statunitense.¹⁰ Le motivazioni con cui essi sostenevano il non interventismo, in linea con quelle articolate dalla *Old Right*, rispecchiavano la preoccupazione diffusa per un'eccessiva militarizzazione dello stato, la centralizzazione del potere statale e l'ingerenza illegittima e imperialistica dell'America nella vita dei propri cittadini e nella politica di altri paesi. Sempre al fine di contrastare la partecipazione degli Stati Uniti al secondo conflitto mondiale, l'accademico di Yale, R. Douglas Stuart, Jr., fondò nel settembre 1940 l'America First Committee, un'organizzazione a cui parteciparono anche il futuro presidente Gerald Ford, l'aviatore e autore Charles Lindbergh e l'editore

⁸ F. CHODOROV, *Taxation is Robbery*, Chicago, Human Rights Associates, 1947, p. 9.

⁹ F. FELICE, *Prospettiva “Neocon”*. *Capitalismo, democrazia, valori nel mondo unipolare*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, p. 295.

¹⁰ Cfr. S. HESS, *America's Political Dynasties: From Adams to Clinton*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2015.

William H. Regnery. L'AFC chiedeva sostanzialmente il rispetto del *Neutrality Act* del 1939, sostenendo l'inammissibilità di impegnare il paese oltreconfine, seppur occupandosi di raccogliere ingenti fondi per rendere impenetrabili le difese dell'America.

Fu soltanto in seguito all'attacco del Giappone a Pearl Harbor che l'interventismo conquistò la maggioranza dei conservatori. Questo episodio segnò, infatti, la fine della gran parte delle opposizioni e vide gli Stati Uniti assumere un ruolo di rilievo nello schieramento alleato, con una presenza più attiva in Europa a partire dal secondo dopoguerra.¹¹

3. *Il dopoguerra e la Guerra Fredda*

Con la creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1945, l'America si era augurata l'emergere di un nuovo equilibrio internazionale basato sulla diffusione del capitalismo e della democrazia nel mondo. In particolare, gli esperimenti di ricostruzione avviati in Germania e in Giappone si rivelarono modelli importanti per molti conservatori, così come per alcuni liberali che poi si identificheranno nel neo-conservatorismo: nel concreto, vennero a rappresentare l'opportunità di conseguire risultati apprezzabili tramite il *regime change*, ovvero la possibilità effettiva di modificare dall'esterno un sistema politico repressivo per sostituirlo con uno più democratico.¹² Sebbene il progetto di diffusione dei valori occidentali di libertà e democrazia – caldeggiato dal presidente Roosevelt prima, e abbracciato poi dal suo successore Harry Truman – avesse portato una notevole crescita economica e un più diffuso benessere sociale nel mondo, l'ottimismo dell'America nel dopoguerra incontrò un forte ostacolo in ambito internazionale proprio nel suo ex-alleato militare: l'Unione Sovietica.

¹¹ Cfr. G. LEVIN, *From Isolationism to Internationalism: The Foreign Policy Shift in Republican Presidential Politics, 1940-1968*, paper presented at Johns Hopkins University, Policies and Politics of the American Emergency State, December 9, 2011, pp. 10-18.

¹² Per la possibilità di ritenere Germania e Giappone casi paradigmatici di *regime change*, cfr. A.K. NARDINI, *Lo spirito del conservatorismo americano: valori e politiche. Intervista a Lee Edwards*, in «Nuova Storia Contemporanea», XI, 3, 2007, p. 137. Gli stessi esempi verranno ripresi successivamente dal neo-conservatorismo. Cfr. R. KAGAN - W. KRISTOL, *Do What It Takes in Iraq*, in «The Weekly Standard», VIII, 48, September 1, 2003; e M. BOOT, *What the Heck is a Neocon?*, in «The Wall Street Journal», December 30, 2002.

Il contrasto tra Washington e Mosca venne presto a rappresentare la contrapposizione tra concezioni diametralmente opposte: il libero commercio contro l'autarchia, la deregolamentazione del mercato in antitesi alla pianificazione statale, l'enfasi posta sull'individuo in opposizione alla collettivizzazione. Fu proprio la differenza tra questi due modelli a trasformare una rivalità politico-economica tra superpotenze in un confronto di stampo marcatamente ideologico. Dopo l'incubo del nazi-fascismo degli anni trenta e quaranta, il nemico per l'America era un nuovo totalitarismo: il comunismo, avversario per antonomasia della democrazia liberale e ideologia che più seriamente poneva in discussione i capisaldi morali su cui si ergevano gli Stati Uniti e l'Occidente. Ciò su cui tuttavia differivano i vari schieramenti appartenenti al fronte repubblicano erano le modalità di azione con cui gestire la contrapposizione con Mosca. Il conservatorismo tradizionale era a favore di un'azione decisa per ridurre l'influenza sovietica nel mondo. In questo senso, la minaccia comunista aveva portato a un vero ribaltamento di prospettiva, visti gli accorati appelli contro la partecipazione degli Stati Uniti alla seconda guerra mondiale. Tale inversione di rotta è principalmente da ascrivere alla necessità del fronte conservatore di distinguersi a fronte dell'avanzata del *liberalism* nel secondo dopoguerra.¹³ Nell'analisi di eventuali strategie per opporsi alla minaccia sovietica è da ricordare l'opera di James Burnham, il quale proprio attraverso un'inflessibile critica alle idee della sinistra *liberal* elaborò teorie importanti affinché il conservatorismo si impegnasse per la vittoria dell'America nella Guerra Fredda. Nel suo notissimo libro *The Struggle for the World*, pubblicato nel 1947, l'intellettuale argomentò come il fine unico del comunismo fosse quello di conquistare il mondo; soltanto gli Stati Uniti potevano opporvisi, abbandonando le dottrine di non interventismo e costruendo un "impero americano" in grado di esercitare un fermo controllo sul quadro geopolitico mondiale. Sebbene Burnham non considerasse inevitabile la «terza guerra mondiale» contro l'Unione Sovietica, lo scontro armato diretto non poteva essere escluso *a priori*; il contenimento e la passività non

¹³ Cfr. F.S. MEYER, *Collectivism Reborn*, in W.C. DENNIS, ed., *In Defense of Freedom and Related Essays*, Indianapolis, Liberty Fund, 1996, pp. 3-13; F. MARTINI, *L'evoluzione del concetto di liberalismo nel linguaggio politico americano del XX secolo*, in «Eunomia», I, 2, 2012, pp. 163-165.

rappresentavano più strumenti politici viabili. Era necessario un impegno statunitense risoluto, attraverso un appello ai valori cristiani comuni all'Occidente.¹⁴

Contrariamente, come in occasione della seconda guerra mondiale – e per identiche motivazioni – la *Old Right* preferiva evitare lo scontro diretto. Anche in occasione della Guerra Fredda Nock e Chodorov ribadirono il totale rifiuto a ogni contatto con l'Europa e con le ideologie totalitarie da cui questa era pervasa. Rappresentativo della posizione della *Old Right* è anche il testo *The Foreign Policy of the United States* di Felix Morley, pubblicato nel 1951: Morley non solo condannava la partecipazione degli Stati Uniti alla seconda guerra mondiale, ma avversava fortemente la linea interventista americana nel secondo dopoguerra, sostenendone l'estraneità dalla tradizione individualista statunitense.¹⁵

Emersero in questo periodo anche fenomeni di estremismo come il maccartismo, che prese il nome dal senatore dell'Arizona, Joseph McCarthy. McCarthy sostituì alla critica delle dottrine comuniste una sistematica opera denigratoria e offensiva dei personaggi politici che ne sottoscrivevano i principi, affiancata a una “caccia alle streghe” che si impegnava a identificare legami veri o presunti tra il comunismo sovietico e alcuni rappresentanti del fronte *liberal* americano.¹⁶ Ufficialmente, fu invece la House UnAmerican Activities Committee a occuparsi di investigare e contrastare, su mandato della House of Representatives, le iniziative filo-comuniste su suolo americano dal 1938 sino al 1975.

Fu proprio nell'opposizione a Mosca, unitamente alla necessità di contrastare l'eredità di F.D. Roosevelt e il progressismo *liberal*, che si costituì la base per una politica comune alla maggioranza del partito repubblicano.¹⁷ Per improntare una linea d'azione coesa, i conservatori guardarono alle grandi opere pubblicate in quegli anni come *The Road to Serfdom* di Friedrich Hayek e *Ideas Have Consequences* di Richard Weaver; entrambi gli autori identificavano il declino dell'Occidente con il diffondersi di idee perniciose, riconducibili sostanzialmente al socialismo, postulando come soluzione

¹⁴ Cfr. J. BURNHAM, *La lotta per il mondo*, Milano, Mondadori, 1948 [1947]; e G. BORGOGNONE, *James Burnham. Totalitarismo, managerialismo e teoria delle élites*, Aosta, Stylos, 2000.

¹⁵ Cfr. F. MORLEY, *The Foreign Policy of the United States*, New York, Alfred A. Knopf, 1951.

¹⁶ Cfr. P. VIERECK, *Conservatism Revisited: The Revolt Against Ideology*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 2009 [Charles Scribner's Sons, 1949], pp. 143-150; A. HERMAN, *Joseph McCarthy: Reexamining the Life and Legacy of America's Most Hated Senator*, New York, Simon and Schuster, 2000, pp. 175-182.

¹⁷ Cfr. E. FONER, *Storia della libertà americana*, Roma, Donzelli, 2000 [1998], pp. 403-410.

la ripresa di nozioni universali – rispettivamente, le leggi dell'economia capitalista per Hayek, e la morale del trascendente secondo Weaver.¹⁸ Di fondamentale importanza nella compattazione del fronte anti-comunista attraverso azioni risolte fu inoltre la rivista «Human Events», che lavorò per persuadere il grande pubblico della necessità di un atteggiamento più severo verso l'Unione Sovietica.

Filosoficamente, la necessità di quegli anni di trovare accordi all'interno del fronte repubblicano è al meglio illustrata in riferimento all'inflessibile azione di Frank Meyer, che abbandonò il proprio passato di ateo simpatizzante per le ideologie comuniste per accostarsi al movimento conservatore elaborando un approccio originale: il fusionismo. Nell'opera di Meyer, il fusionismo venne a rappresentare la possibilità di riconciliare all'interno del conservatorismo i fautori di un credo basato sulla libertà e sul valore innato da attribuire all'individuo (i libertari); e coloro che avevano fiducia in un imperativo trascendente volto a promuovere l'ordine, le virtù e i valori dell'America conservatrice: i “tradizionalisti” o “nuovi conservatori” (da non confondere con i neo-conservatori). Secondo la teoria del fusionismo, non si trattava di cancellare le differenze tra la corrente libertaria e quella tradizionalista: piuttosto, a fronte di un'attenta critica alle due principali forme assunte dal conservatorismo negli anni Cinquanta, Meyer concludeva fosse necessario portarne alla luce gli aspetti compatibili, per convergere uniti verso il futuro.¹⁹

Sebbene non mancarono apprezzamenti negativi riguardo all'effettiva applicabilità di questa dottrina, filosoficamente il fusionismo indicava ai libertari e ai conservatori tradizionalisti una strada unitaria in nome dell'anti-statalismo, della libertà e dell'anti-comunismo. In campo politico l'opera di Meyer portò altresì al consolidamento delle alleanze governative, promuovendo il dialogo intellettuale e l'organizzarsi del conservatorismo e dei *libertarians* in un'ottica sistemica. È bene comunque ricordare che non si sopirono le differenze di vedute fra i diversi movimenti che diedero vita al compromesso governativo degli anni cinquanta; l'accordo raggiunto con tale “politica

¹⁸ I testi di riferimento sono F.A. VON HAYEK, *La via della schiavitù*, Milano, Rizzoli, 1948 [1944]; e R.M. WEAVER, *Ideas Have Consequences*, Chicago, The University of Chicago Press, 1948.

¹⁹ Per la paternità di L. Brent Bozell riguardo al termine “fusionismo”, cfr. F.S. MEYER, *Why Freedom*, in «National Review», 13, September 25, 1962. Sul fusionismo, cfr. NASH, *The Conservative Intellectual Movement in America Since 1945*, cit., pp. 141-171; K.J. SMANT, *Principles and Heresies: Frank S. Meyer and the Shaping of the American Conservative Movement*, Wilmington, ISI Books, 2002; e L. EDWARDS, *The Conservative Consensus: Frank Meyer, Barry Goldwater, and the Politics of Fusionism*, in «First Principles», 8, January 22, 2007.

del realismo” rappresentò una consapevolezza dettata dalle difficoltà del momento sociale, più che un concreto superamento delle differenze concettuali. Si trattò, quindi, di un avvicinamento tra schieramenti pur sempre caratterizzati da ideologie differenti, piuttosto che una concordanza sui principi fondanti dell’azione governativa. Resta il fatto che il fusionismo facilitò lo scambio di idee all’interno della coalizione repubblicana, la prima dopo vent’anni che guidò il paese nel dopoguerra per quasi un decennio sotto la presidenza di Dwight Eisenhower.

Sostenuto attivamente dall’indefessa opera del segretario di stato J.F. Dulles, il presidente sposò un programma basato sulla «liberazione del mondo dal comunismo» e si dichiarò favorevole a maggiori investimenti nel campo dell’*intelligence* e della supremazia nucleare. Sebbene il Partito repubblicano, oltre alla Casa Bianca, avesse conquistato anche il congresso, l’amministrazione Eisenhower preferì nel concreto il contenimento dell’Unione Sovietica allo scontro diretto, mantenendosi generalmente su posizioni moderate. Anche in politica interna, il presidente optò per una linea di governo misurata, non intervenendo con tagli troppo sostanziali sulle imposte e invertendo la tradizionale posizione restrizionista del partito sull’immigrazione. Eisenhower aprì difatti alle richieste di nuovi richiedenti asilo, pur mantenendo salde le proprie convinzioni anticomuniste.²⁰

Negli anni cinquanta, il lavoro di convergenza impostato dal fusionismo e il dialogo tra alleanze politiche furono incentivati dalla pubblicazione di alcuni testi fondamentali per il conservatorismo tradizionale e per la sua unione con il liberalismo classico, in un Partito repubblicano sempre più composito e ricco di idee. In primo luogo, *Conservatism Revisited* di Peter Viereck, il quale contribuì a definire chiaramente quello che sino a quel momento era stato meramente un «sentimento conservatore» nei termini di un «conservatorismo etico e riformista» (le definizioni sono di George Nash); in secondo luogo, riscosse enorme successo *The Conservative Mind* di Russell Kirk, opera che agì da catalizzatrice per il formarsi delle coscienze di molti intellettuali, facendo appello all’eredità comune a tutto il conservatorismo statunitense.²¹ I *think-tanks*, i gruppi di pressione e le riviste che operavano nell’ambito di influenza del Partito

²⁰ Cfr. A.K. NARDINI, *Maxwell M. Rabb e l’Italia: la strategia repubblicana sull’immigrazione, 1952-1953*, in «Eunomia», IV, 1, 2015, pp. 145-172.

²¹ Cfr. NASH, *The Conservative Intellectual Movement in America Since 1945*, cit., p. 58 e ss. I testi di riferimento sono VIERECK, *Conservatism revisited*, cit.; e R. KIRK, *A Conservative Mind: From Burke to Santayana*, Chicago, Henry Regnery, 1953.

repubblicano fecero il resto: i membri di queste organizzazioni beneficiarono del dibattito tra le diverse fazioni che le componevano, nonché dei cospicui finanziamenti elargiti dalle fondazioni delle grandi famiglie imprenditoriali,²² dando coerenza intellettuale e promuovendo i valori fondamentali comuni al conservatorismo e al liberalismo classico. Specificamente, al lavoro dell'American Enterprise Institute e della Hoover Institution si aggiunse la «National Review», rivista fondata nel 1955 dall'esuberante William F. Buckley, Jr.: sue caratteristiche fondanti erano l'opposizione al totalitarismo sovietico e la necessità di contrastare il sempre maggiore potere dello statalismo in America.²³ La «National Review» rinforzò il dibattito su temi come l'interventismo americano all'estero, l'anti-comunismo e l'opposizione alla sinistra *liberal*; portò concretamente in contatto libertari come Murray Rothbard ed ex-isolazionisti, tra cui William H. Chamberlin, conservatori tradizionalisti come Russell Kirk e Willmoore Kendall, e intellettuali ex-radicali che credevano fermamente nei valori religiosi, tra i quali L. Brent Bozell e Whittaker Chambers.²⁴ Come rilevano John Micklethwait e Alan Wooldridge, «ciò di cui i sostenitori del libero mercato, non meno dei comunisti ravveduti come Burnham e i tradizionalisti come Kirk, avevano disperato bisogno era un maggior peso istituzionale: luoghi dove incontrarsi, che non fossero le temute università *liberal*, per discutere le loro idee e palchi dai quali promuoversi».²⁵

In altre parole, si intendeva proporre pubblicamente il conservatorismo come dottrina fondante del Partito repubblicano e come alternativa ai *leftisms* dei democratici, rovesciando la convinzione vigente sin dai tempi di J.S. Mill secondo la quale i repubblicani erano lo *stupid Party*, o – come scrisse notoriamente Lionel Trilling nella prefazione al suo *The Liberal Imagination* – erano caratterizzati da un «impulso

²²Cfr. J.M. SWOMLEY, *Funding for the Culture War: Conservative Foundations and Corporations Fund Many Right-Wing Organizations*, in «Humanist», LVI, May-June 1996; e S. HESS, *America's Political Dynasties: From Adams to Clinton*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2015.

²³Cfr. E.J. DIONNE, *Why Americans Hate Politics*, New York, Simon and Schuster, 2013 [1991], pp. 159-160; G. BORGOGNONE, *La destra americana. Dall'isolazionismo ai neocons*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 120-122; e più generalmente, riguardo alla figura di Buckley, J.B. JUDIS, *William F. Buckley, Jr.: Patron Saint of the Conservatives*, New York, Touchstone, 1990.

²⁴Fu anche attraverso le memorie di quest'ultimo, narrate nel suo best-seller *Witness*, che riportava la testimonianza in prima persona dello stesso Chambers nel notissimo caso della ex-spia sovietica Alger Hiss, che tra gli americani iniziò a radicarsi l'urgenza della minaccia sovietica, infiltratasi in maniera insospettabile nella società statunitense. Cfr. W. CHAMBERS, *Witness*, New York, Random House, 1952.

²⁵J. MICKLETHWAIT - A. WOOLDRIDGE, *La Destra giusta. Storia e geografia dell'America che si sente giusta perché è di destra*, Milano, Mondadori, 2005 [2004], p. 54.

reazionario» che si esprimeva unicamente attraverso «irritanti forme mentali».²⁶ Con l'aumento esponenziale del dialogo accademico e intellettuale, il Partito repubblicano andò dunque ad acquistare vigore e coesione, radicandosi lentamente, seppur profondamente, nella tradizione politica e filosofica statunitense.²⁷

4. *La ridefinizione del Partito repubblicano negli anni sessanta e settanta e la candidatura di Barry Goldwater*

Gli anni sessanta videro in ogni caso il ritorno alla presidenza dei democratici. Per i conservatori, fu un periodo caratterizzato dalla tanto temuta espansione dell'apparato statale, specie nell'ambito del *welfare*, e dall'eccessiva titubanza in politica estera con l'aggravarsi del conflitto vietnamita che andò sommandosi alla difficile crisi con Cuba.

All'interno del Partito repubblicano furono ridiscussi ideali e strategie politiche. Il conservatorismo post-bellico dei pensatori tradizionali come Kirk, Hallowell, Viereck e Weaver, anti-statalista e contrario a qualsiasi accordo con Mosca, dovette confrontarsi con il carattere individualista dei libertari (Rothbard, Röpke, Rand), eredi del liberalismo classico di Hayek e Mises e della tradizione isolazionista e anti-militarista della *Old Right* di Nock e Chodorov. A favorire il dialogo e compattare sempre più le diverse fazioni fu ancora una volta Frank Meyer: con rinnovata fiducia nella propria idea di fusionismo, lo studioso raccolse nell'antologia *What is Conservatism?* del 1964 scritti di intellettuali, economisti e filosofi appartenenti ai vari movimenti conservatori – dal tradizionalismo di Russell Kirk, al liberalismo classico di Hayek al libertarismo di Röpke.²⁸ Secondo Meyer, tutti gli studiosi convergevano sostanzialmente su alcuni punti fondamentali: il valore dell'essere umano come centro della riflessione politica e sociale; l'esistenza di un ordine oggettivo e immutabile secondo i quali valutare il comportamento dell'uomo; l'opposizione alla missione *liberal* di imporre all'individuo schemi ideologici attraverso lo stato centralizzato e la pianificazione della società; la difesa delle verità alla base della costituzione americana e della civiltà occidentale di fronte alla minaccia del comunismo. Anche la «National Review» di Buckley seguì a

²⁶ L. TRILLING, *The Liberal Imagination*, Garden City, Doubleday Anchor, 1950, p. xi.

²⁷ Come osservò Leonard Read, «tutto ha inizio con una minoranza, con un individuo; si estende a pochi, e poi ai molti». Cfr. L. READ, *Outlook for Liberty*, cit. in H. HAZLITT, *The Free Man's Library*, Princeton, Van Nostrand, 1956, p. 137.

²⁸ Cfr. F.S. MEYER, ed., *What is Conservatism?*, New York, Henry Holt, Rinehart and Winston, 1964.

giocare un ruolo fondamentale nel dibattito relativo al contrasto tra Washington e Mosca, in quanto luogo d'incontro – e di scontro – riguardo all'anti-comunismo. Molti erano gli analisti, giornalisti e accademici coinvolti: Frank Meyer, James Burnham, Whittaker Chambers, Willmoore Kendall, L. Brent Bozell.

Un'ulteriore questione impensieriva il conservatorismo negli anni sessanta: l'evolversi del processo di decolonizzazione dei paesi dell'Africa. In seguito alle sollevazioni in Angola del 1961 e alla dissoluzione del Congo, non vennero risparmiate critiche severe al modello *liberal* che chiedeva l'auto-determinazione politica per i protettorati e l'approvazione del loro rifiuto dell'eredità coloniale. Numerosi intellettuali conservatori restarono attoniti di fronte alla posizione "neutrale" dell'amministrazione Kennedy, che oltre confine permetteva manipolazioni politiche, corruzione e violenze a scapito della popolazione delle ex-colonie. Personaggi di spicco quali Frank Meyer e James Burnham evidenziarono il rischio di un'indipendenza senza freni né controlli: *in primis*, il pericolo che i paesi africani si ritrovassero in balia del comunismo. Veniva inoltre avanzata la possibilità di finire nelle mani di dittatori senza scrupoli, o che le minoranze cadessero vittima di scontri razziali e tribali. Crebbe altresì una forte sfiducia verso le istituzioni internazionali, specie le Nazioni Unite, a cui si guardava con scetticismo per la loro incapacità ad agire come tramite efficace per la pace. Secondo i conservatori, l'ONU non rifletteva correttamente l'equilibrio reale tra le potenze mondiali, dove l'America rivestiva un ruolo sempre più importante e non poteva accettare che ogni paese avesse diritto paritetico a un voto. Considerando infine la tendenza a scusare per principio i regimi politicamente schierati a sinistra, mentre quelli di destra venivano condannati (la cosiddetta *moral asymmetry*), le Nazioni Unite risultavano nel complesso di fatto maldisposte verso gli Stati Uniti, minando la propria autorità come organizzazione rappresentativa per la pace e l'equilibrio nel mondo.²⁹

Emerse in quegli anni una figura politicamente importante, quella di Barry Goldwater. Il senatore dell'Arizona ottenne la *nomination* repubblicana alle elezioni presidenziali del 1964 nonostante il sostegno delle élites aristocratiche e imprenditoriali a Nelson Rockefeller nelle primarie del partito. Nonostante la forte sconfitta elettorale inflittagli da Johnson, Goldwater favorì con la sua azione politica una maggior coesione ideologica tra pensatori legati alle diverse frange del conservatorismo. Il senatore

²⁹Cfr. NASH, *The Conservative Intellectual Movement in America Since 1945*, cit., pp. 245-250.

dell'Arizona riprese in ambito istituzionale quello che Frank Meyer aveva elaborato a livello intellettuale: sostenendo che l'uomo era una creatura con bisogni spirituali, e non solo economici, chiese a gran voce la reintroduzione di considerazioni morali in politica. Oltre a rafforzare la base del Partito repubblicano nell'America meridionale, bianca e *middle class*, il senatore dell'Arizona permise al conservatorismo di radicarsi in quella parte del paese tradizionalmente in mano ai democratici: l'emergente Ovest in piena espansione economica, dove la realtà nascente dei piccoli imprenditori nutriva forti preoccupazioni per un'eventuale ingerenza dello stato negli affari privati. Goldwater seppe risvegliare gli ideali profondi che muovevano quella parte del paese, rendendo possibile per loro identificare nel Partito repubblicano in quanto strenuo difensore dei loro interessi.

Come emerse chiaramente dal suo programma politico, esposto nella pubblicazione di *The Conscience of a Conservative*,³⁰ Goldwater incentrò la propria candidatura sulla riduzione del prelievo fiscale, sull'importanza del libero mercato e sugli effetti negativi dello stato sociale, riprendendo in parte quelli che erano stati i principi chiave della *Old Right*. A tali nozioni il senatore dell'Arizona affiancò una proposta per la politica estera statunitense diretta a contrastare la minaccia sovietica: il comunismo era il nemico da combattere, non necessariamente seguendo la via della diplomazia, che le istituzioni internazionali si affannavano a riproporre attraverso innumerevoli conferenze di pace senza portare a risultati apprezzabili; bensì valutando la possibilità di un'azione più decisa, anche se ciò avrebbe potuto condurre allo scontro diretto.

Nonostante l'innovazione del proprio progetto politico e la conquista degli stati del Sud, schierati a favore di Goldwater per la prima volta nella storia delle elezioni presidenziali statunitensi, il Partito repubblicano non raggiunse il risultato auspicato, aggiudicandosi solo poco più di un terzo del voto popolare. Come nota Antonio Donno, oltre alle speranze nutrite dall'elettorato nei confronti della *Great Society*, ciò che determinò la sconfitta di Goldwater fu sostanzialmente la paura diffusasi nella società statunitense di assistere al crollo dell'impianto statalista di cui molti beneficiavano, unitamente al terrore di vedere gli Stati Uniti impegnati in guerra nucleare contro

³⁰Cfr. B. GOLDWATER, *The Conscience of a Conservative*, New York, Hillman Books, 1960, pp. 88-91. Per l'attribuzione dell'opera a L. Brent Bozell, si vedano F.C. WHITE, *Suite 3505: The Story of the Draft Goldwater Movement*, New Rochelle, Arlington House, 1967, p. 21; e NASH, *The Conservative Intellectual Movement in America Since 1945*, cit., p. 391, n. 102.

l'Unione Sovietica.³¹ Tuttavia, quelle stesse idee che avevano decretato la sconfitta elettorale di Goldwater riscuoteranno successo quattro anni dopo: con la sua schiettezza, passione e originalità, il senatore dell'Arizona aveva difatti anticipato molte nozioni che poi, rielaborate, andranno a costituire la base ideologica della presidenza Nixon.³²

Il Partito repubblicano decretò il totale fallimento delle politiche democratiche di quegli anni. Gli obiettivi di integrazione e di sostegno dei più bisognosi che la presidenza Johnson si era prefissata di raggiungere avevano al contrario generato solo un'eccessiva burocratizzazione dell'apparato statale, proprio come i conservatori avevano predetto; la spesa pubblica si era elevata a dismisura, favorendo un lungo periodo di *stagflation* economica; la criminalità era aumentata; i contrasti razziali che dalla fine degli anni cinquanta avevano investito il Sud si stavano aggravando. In tale delicato momento politico, il Grand Old Party seppe abilmente indirizzare il malcontento popolare verso temi concreti, combattendo feroci battaglie contro il governo federale quali l'opposizione al *busing*, all'*affirmative action*, al *Civil Rights Act* del 1964 (in particolar modo da parte dell'allora segregazionista James J. Kilpatrick dalle pagine del «Richmond News Leader»)³³ e al *Voting Rights Act* del 1965. Numerose furono le concrete azioni di protesta promosse dai vari circoli del conservatorismo sociale, che ribadivano i valori su cui si incentrava il consenso dell'elettorato repubblicano: in particolare, la libertà individuale, la sicurezza nazionale e la famiglia tradizionalmente concepita. Sono da ricordare in proposito le fervide manifestazioni contro l'interruzione di gravidanza, che la sentenza *Roe vs. Wade* aveva contribuito a legittimare nel 1973; e le dimostrazioni a sostegno della pena capitale, proibita nel 1972 dalla corte suprema di Warren Burger. Tra gli intellettuali conservatori si presentò inoltre la necessità di un nuovo attacco allo stato sociale: grazie al lavoro di

³¹ «La paura fu il peggior nemico di Goldwater: la paura irrazionale che egli avrebbe portato il mondo in un olocausto nucleare; la paura della gente anziana e dei bisognosi che avrebbe tagliato i loro introiti; la paura dei *farmers* del Midwest che avrebbe posto fine ai loro sussidi; e una generale, inespressa paura che avrebbe tagliato la coperta delle protezioni governative dalle quali troppi dipendevano». D. SMITH, *The Goldwaters of Arizona*, Flagstaff, AZ, Northlands Press, 1986, p. 226. Si vedano inoltre A. DONNO, *La rinascita del conservatorismo. Barry Goldwater alle origini del reaganismo*, in «Nuova Storia Contemporanea», X, 3, 2006, pp. 143-158; ID., *Barry Goldwater. Valori americani e lotta al comunismo*, Firenze, Le Lettere, 2008; e L. EDWARDS, *Goldwater: The Man who Made a Revolution*, Washington, DC, Regnery Publishing, 1995.

³² Cfr. A. DONNO, *Barry Goldwater alle origini del fusionismo*, in «Ideazione», XII, 4, luglio-agosto 2005.

³³ Per l'opposizione al *Civil Rights Act*, cfr. J.J. KILPATRICK, *Civil Rights vs. Ancient Principles of Law*, in «The Sunday Star», May 15, 1966; e ID., *The Southern Case for School Segregation*, New York, Crowell-Collier Publishing Co., 1962.

studiosi quali Martin Anderson, dalla Columbia University, e Yale Brozen, della University of Chicago, si vennero strutturando obiezioni più articolate al modello *liberal*. Da ricordare sono la critica al progetto di rinnovamento urbano, colpevole di aver aggravato il problema dei senza dimora e aver penalizzato le piccole realtà commerciali; e l'opposizione al salario minimo, che aumentava la disoccupazione tra i giovani e i lavoratori non specializzati, incidendo pesantemente sulla crisi sociale.³⁴ Fu fondamentale anche il contributo di Milton Friedman: nel suo *Capitalism and Freedom*, l'economista di Chicago ripropose i principi cardine del conservatorismo, presentando sapientemente nozioni teoriche quali l'importanza di un governo minimo e decentralizzato e il valore della libertà economica, e dunque del capitalismo, coniugando tali concetti a suggerimenti concreti come la riforma delle tasse e i buoni scuola per l'istruzione.³⁵ Aumentò pertanto anche l'interesse editoriale per le dottrine conservatrici, che culminò con la pubblicazione di diverse antologie tra cui spiccava la raccolta *American Conservative Thought in the Twentieth Century* di William F. Buckley, Jr.³⁶

5. La presidenza Nixon e la nascita del neo-conservatorismo

A rafforzare il sostegno al fronte repubblicano contribuì ugualmente la presidenza Nixon. Nonostante il caso Watergate, che portò poi il presidente a rassegnare le proprie dimissioni, l'amministrazione Nixon ebbe il merito di porre fine alla guerra in Vietnam, tentando di sanarne le ferite ideologiche. Tuttavia, come già avvenne durante la presidenza Eisenhower, la preoccupazione di molti conservatori era rivolta verso quella che reputavano una linea politica eccessivamente mite nei confronti dell'URSS, nonché troppo conciliante sui valori etici.³⁷ Il monito dei conservatori fu di rimanere fedele ai

³⁴Cfr. M. ANDERSON, *The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal, 1949-1962*, Cambridge, MA, MIT Press, 1964; e Y. BROZEN, *The Untruth of the Obvious*, in «The Freeman», June 1968.

³⁵ Cfr. M. FRIEDMAN, *Capitalismo e Libertà*, Torino, IBL Libri, 1994 [1962].

³⁶Cfr. W.F. BUCKLEY, Jr., *Did You Ever See a Dream Walking? American Conservative Thought in the 20th Century*, Indianapolis, Bobbs-Merrill Company, 1970.

³⁷ Mario del Pero definisce questa fase della storia politica americana «potenza senza moralità». Cfr. M. DEL PERO, *Libertà e Impero. Gli Stati Uniti e il mondo, 1776-2011*, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 354-362. Si vedano, più specificamente, S.K. MERGEL, *Conservative Intellectuals and Richard Nixon: Rethinking the Rise of the Right*, New York, Palgrave Macmillan, 2010; e E.P. GILLILAND, *Richard Nixon, Détente, and the Conservative Movement, 1969-1974*, Master's Thesis, Wright State University, December 2006, in https://etd.ohiolink.edu/ap/10?0::NO:10:P10_ETD_SUBID:85469. Ultimo accesso 19 settembre 2015.

principi originari della costituzione e della *Dichiarazione d'Indipendenza*: per questo motivo, si costituì l'American Conservative Union, un influente gruppo lobbistico nato nel 1964, a cui collaboravano M. Stanton Evans, L. Brent Bozell e William F. Buckley, Jr. Era necessario conquistare un «consenso conservatore», come lo definì lo stesso Evans, che esprimesse un pensiero più coeso e definito. In quel momento, i conservatori potevano anche avere le idee, ma erano i *liberals* a guidare l'azione politica.³⁸

Tra gli anni sessanta e settanta all'interno del movimento si verificò tuttavia un allontanamento dottrinale con i libertari, in particolar modo dalle posizioni filosofiche di Murray Rothbard e Ayn Rand. Pur non giungendo alla frattura interna (permanevano infatti accordi su temi concreti quali la volontarietà del servizio di leva e i buoni scuola, per citare qualche esempio), il conservatorismo si compattò al centro, marginalizzando la John Birch Society fondata da Robert Welch nel 1958.³⁹ A questo distacco si sommò una sempre maggiore invocazione al pragmatismo politico, che richiamò urgentemente il Partito repubblicano a elaborare proposte più fattive per la società riguardanti il sanzionamento della pornografia, l'opposizione al rinnovamento urbano e il rifiuto della coscrizione militare obbligatoria. Su questi temi i conservatori beneficiarono di un aiuto importante quanto inaspettato, da parte di quel fronte liberale moderato che da sempre appoggiava il Partito democratico, ma sempre meno ne condivideva le proposte.

Emerse difatti un'inaspettata convergenza con intellettuali liberali di centro quali Irving Kristol, Walter Berns, Nathan Glazer, Norman Podhoretz, Daniel Bell e Daniel Patrick Moynihan. Tali studiosi pubblicarono articoli fortemente critici riguardo alle politiche promosse dai democratici, giungendo ad apparire curiosamente conservatori nei toni e nei contenuti. I loro scritti si concentravano sulla critica del *busing* e dell'*affirmative action*, chiedevano a gran voce la condanna della pornografia; dimostravano scetticismo verso i movimenti studenteschi, femministi e ambientalisti; accoglievano freddamente le proposte di integrazione razziale e controllo della povertà a opera dello stato; e si opponevano all'idea di allargare indiscriminatamente la

³⁸Cfr. M. STANTON EVANS - H. HAZLITT - F.J. JOHNSON, *The Nixon Administration: The Conservative Judgment*, in «The American Conservative Union», January 1970.

³⁹Per la denigrazione di Welch a opera di Buckley, cfr. R. LOWRY, *A Personal Retrospective: NR and Its Founder*, in «National Review», August 9, 2004. Si veda anche M.N. ROTHBARD, *The Life and Death of the Old Right*, in «The Rothbard-Rockwell Report», September 1990, in rothbard.altervista.org/articles/life-death-old-right.pdf. Ultimo accesso 19 settembre 2015.

copertura medica alle fasce meno abbienti della popolazione.⁴⁰ L'influenza sul Partito repubblicano di questa «propaggine eretica del liberalismo», come la definì Joshua Muravchik, lungi dal causare una frattura al suo interno ne andò piuttosto a ispirare profondamente le dottrine e ad arricchirne la «base concettuale e ideale», per ricorrere a una felice espressione di Antonio Donno.⁴¹

Il processo di avvicinamento tra i cosiddetti *neoliberals* e il conservatorismo agì su entrambe le correnti di pensiero.⁴² Emersero difatti proprio in questo periodo alcuni aspetti innovativi tra gli intellettuali e accademici che politicamente si rispecchiavano nelle proposte del senatore Henry “Scoop” Jackson: nello specifico, la convinzione che in politica estera gli Stati Uniti dovessero agire con prontezza e decisione, maturata attraverso l'esperienza del Vietnam; la necessità di aumentare gli investimenti nel campo della difesa, legati alla maggior predisposizione a sperimentare nuove e non convenzionali strategie militari; e infine l'entusiasmo per la democrazia, certamente specchio dei legami con le ideologie di sinistra che avevano caratterizzato l'esperienza politica giovanile di molti esponenti di quello che poi divenne il neo-conservatorismo. Tali nozioni trovarono riscontro politico e ideologico nell'eterna battaglia dei conservatori contro il comunismo e nella fiducia incrollabile del Grand Old Party nell'unicità statunitense.

D'altro canto, anche i conservatori furono in una certa misura influenzati dai *neoliberals*: primo tra tutti, adottando parzialmente il linguaggio delle scienze sociali, tradizionalmente appartenente alla sinistra democratica, per denunciare politiche quali il *Family Assistance Plan* e generalmente l'aumento dell'apparato burocratico che si ripercuoteva negativamente sui controlli dei prezzi e sui salari. In aggiunta, i

⁴⁰Cfr. W. BERNS, *Pornography and Democracy: The Case for Censorship*, in «The Public Interest», III, 22, Winter 1971; I. KRISTOL, *Reflections of a Neoconservative: Looking Back, Looking Ahead*, New York, Basic Books, 1983; N. GLAZER, *Is Busing Necessary?*, in «Commentary», LIII, 3, March 1972; ID., *The Limits of Social Policy*, in «Commentary», LII, 3, September 1971; N. GLAZER - D.P. MOYNIHAN, *Beyond the Melting Pot: The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians, and Irish of New York City*, Cambridge, MIT Press, 1974; e N. PODHORETZ, *The Culture of Appeasement*, in «Harper's», October 1977.

⁴¹Cfr. J. MURAVCHIK, *Orgoglio e Pregiudizio Neocon*, in «Il Foglio», 11 ottobre 2007; e A. DONNO, *Le radici del neo-conservatorismo americano*, in «MondOperaio», IX, 3, maggio-giugno 2004. Mario Del Pero descrive appropriatamente la nascita del neo-conservatorismo come «il tentativo di conservazione del carattere espansionista intrinseco al liberalismo». M. DEL PERO, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori. Alle origini della politica estera americana*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 109.

⁴²Cfr. C. NOBLE, *From Neoconservative to New Right: American Conservatives and the Welfare State*, in M. THOMPSON, ed., *Confronting the New Conservatism: The Rise in the Right in America*, New York, New York University, 2007, pp. 109-124.

conservatori accolsero con entusiasmo le osservazioni avanzate dagli ex democratici, secondo i quali non solo la posizione internazionale di Washington si stava irrimediabilmente indebolendo; ma si prospettavano all'orizzonte conseguenze catastrofiche.⁴³

Questa sinergia tra conservatorismo e intellettuali liberali moderati si consolidò attraverso riviste quali «Commentary» e «The Public Interest». Mentre quest'ultimo si concentrava su questioni di politica interna, «Commentary» allargò i propri orizzonti anche grazie alla guida illuminata di Norman Podhoretz, con il quale la rivista iniziò a pubblicare articoli di costume e di cronaca letteraria, recensioni di arte e teatro che miravano a contrastare il fenomeno intellettuale della *adversary culture*, oltre a riflessioni più specifiche di politica estera che si opponevano alla nuova sinistra radicale e pacifista.⁴⁴ Su influsso dei neo-conservatori, anche il conservatorismo stava diventando una corrente di pensiero più giovane e dinamica, che si occupava di questioni attuali e proponeva alternative innovative, valide e soprattutto concrete per l'America.

6. Il successo dei neoconservatori e l'amministrazione Reagan

Il lavoro di Nixon, ma in particolar modo quello di Goldwater, fu organicamente ripreso e ampliato da Ronald Reagan, che nel 1981 condusse il Partito repubblicano alla guida degli Stati Uniti per un doppio mandato che durò sino al 1989.⁴⁵ La sua candidatura fu sostenuta dalla classe media, religiosa e conservatrice, altrimenti nota come WASP (*White, Anglo-Saxon and Protestant*), che comprendeva i conservatori sociali così come la destra religiosa, tra cui la Moral Majority di Jerry Falwell. Oltre che dalla Sun Belt in piena espansione economica e demografica, Reagan accolse nella coalizione della New

⁴³ Aripista furono R. PIPES, *Why the Soviet Union Thinks It Could Fight & Win a Nuclear War*, in «Commentary», LXIII, 7, July 1977; KRISTOL, *Reflections of a Neoconservative: Looking Back, Looking Ahead*, cit.; e J.J. KIRKPATRICK, *Dictatorship and Double Standards*, in «Commentary», LXVIII, 5, November 1979.

⁴⁴ Lo sviluppo della *adversary culture*, termine originariamente coniato da Lionel Trilling, è ricostruito in I. KRISTOL, *Neoconservatism: The Autobiography of an Idea*, New York, The Free Press, 1995. Le basi erano state gettate da N. GLAZER, *Remembering the Answers: Essays on the American Student Revolt*, New York, Basic Books, 1970; e D.P. MOYNIHAN, *Where Liberals Went Wrong*, in M.R. LAIRD, ed., *Republican Papers*, New York, Anchor Books, 1968.

⁴⁵ «Il messaggio potente che Goldwater, nonostante la bruciante sconfitta nelle elezioni presidenziali del 1964 inflittagli da Lyndon Johnson, seppe trasmettere agli americani [...] fu compreso, si sedimentò, si diffuse, trionfò molti anni dopo con Ronald Reagan e ora appare la base concettuale e ideale dei successi del partito repubblicano». A. DONNO, *La rinascita del conservatorismo. Barry Goldwater alle origini del reaganismo*, in «Nuova Storia Contemporanea», X, 3, 2006, p. 44.

Right anche i *neoliberal* di Irving Kristol, Jeane Kirkpatrick e Norman Podhoretz, che abbandonarono definitivamente il fronte democratico (dal quale vennero definiti spregiativamente, appunto, «neo-conservatori»)⁴⁶ per collaborare con la nuova amministrazione.⁴⁷

Reagan portò ottimismo e speranza nei cuori degli americani, segnati duramente dagli anni di guerra in Vietnam e dal malcontento segno della profonda crisi sociale ed economica in cui versava il paese. La sua proposta per una politica fiscale d'espansione, la riduzione delle imposte e dei tassi d'interesse e la volontà di riportare gli Stati Uniti a un ruolo di preminenza sullo scacchiere mondiale suscitarono nuovi entusiasmi e desiderio di certezze nell'elettorato americano, senza tuttavia sconfinare in certi eccessi che erano stati propri della campagna di Goldwater, come la proposta dell'abolizione totale dei sussidi statali, l'entusiasmo per le armi nucleari o l'interesse eccessivo per gli Ufo. Da ricordare è il sostegno che Reagan dichiarò ufficialmente a Israele, la cui causa era stata in passato tradizionalmente *liberal*, pur non entrando nello specifico di un'eventuale soluzione per il contenzioso arabo-israeliano.⁴⁸ Vista inoltre la maggior disponibilità del sistema sovietico ad aprirsi verso l'Occidente, mettendo in discussione i propri modelli economici con la *perestrojka* promossa da Michail Gorbaciov, Reagan offrì collaborazione alla rivale di sempre, l'Unione Sovietica, sostenendo la riduzione degli armamenti nucleari.⁴⁹

L'operato di Reagan non mancò tuttavia di suscitare polemiche, persino all'interno dello stesso fronte repubblicano; come nota Germana Paraboschi, era opinione di un certo numero di conservatori che il largo consenso ottenuto dal presidente fosse stato

⁴⁶Cfr. N. PODHORETZ, *Breaking Ranks: A Political Memoir*, New York, Harper & Row, 1979; KRISTOL, *Reflections of a Neoconservative: Looking Back, Looking Ahead*, cit.; e M. NOVAK, *Neocons: Some Memories*, in «National Review», May 20, 2003.

⁴⁷Riguardo alla possibilità di unire elementi così eterogenei in un'unica coalizione, Marco Respinti parla di «neo-fusionismo» reaganiano». M. RESPINTI, *Storia di un "fusionismo" possibile*, in ID., a cura di, *Ronald W. Reagan. Un americano alla Casa Bianca*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, p. 26. Rilevante è pure P. BERKOWITZ, ed., *Varieties of Conservatism in America*, Stanford, Hoover Institution Press, 2004.

⁴⁸«Il presidente Reagan, [...] il miglior amico che Israele abbia mai avuto alla Casa Bianca, che ha portato gli Stati Uniti e Israele ad avvicinarsi più che mai», scrive Joshua Muravchik in ID., *Is Israel Good for America?*, in «National Review», XXXVIII, 5, March 28, 1986. Presciente fu I. KRISTOL, *Why Jews Turn Conservative*, in «Wall Street Journal», September 14, 1972. Per una ricostruzione storica, cfr. A. DONNO, *Israele e i repubblicani alla Casa Bianca, storia di un'intesa*, in «Il Foglio», 7 aprile 2015.

⁴⁹ Sulla fedeltà di tale politica ai principi del conservatorismo, cfr. P. LETTOW, *President Reagan's Legacy and U.S. Nuclear Weapons Policy*, Lecture #953 on National Security and Defense, The Heritage Foundation, Washington, DC, July 20, 2006.

costruito al caro prezzo dell'abbandono del dibattito intellettuale, nonché delle sue battaglie più importanti, come l'opposizione a Mosca.⁵⁰ Ciò nonostante, l'amministrazione Reagan segnò innegabilmente un passo importante per il Partito repubblicano, compattando il lavoro di Goldwater e impostando una coalizione basata su principi largamente condivisi: quella "grande tenda", come concluse notoriamente Lee Atwater nel 1989, che non costituiva certo un'alleanza monolitica, ma un'amalgama composito, una "casa" che poteva ospitare individui «con diverse vedute, su temi differenti», per i quali tuttavia agiva da collante la profonda antipatia per la concezione di *liberalism* venuta ad affermarsi nella seconda metà del novecento negli Stati Uniti.⁵¹

7. Gli anni novanta e il perfezionamento delle strategie politiche

Alla presidenza Reagan seguì un momento di *impasse*, caratterizzato da un forte calo di consenso per il Partito repubblicano. Tale momento di crisi si attribuisce solitamente alla linea politica adottata da George H.W. Bush nel 1990, il quale invertì la rotta su questioni fondamentali come la politica estera, le tasse e la responsabilità del governo federale. Difatti, Bush *senior* varò un aumento delle imposte dopo essersi impegnato per una linea diametralmente opposta nella propria campagna presidenziale (il famoso monito «*Read my lips: no new taxes*»)⁵². Al presidente venne inoltre imputata la pesante recessione economica che aveva investito l'America sul finire degli anni ottanta, nonché l'incapacità di aver efficacemente gestito l'intervento militare statunitense in Kuwait per contrastare le mire espansionistiche di Saddam Hussein.⁵³

Nel periodo della presidenza di George H.W. Bush, i neo-conservatori videro diminuire la propria influenza diretta sulle questioni governative: la disgregazione della

⁵⁰ Cfr. G. PARABOSCHI, *Leo Strauss e la Destra Americana*, Roma, Editori Riuniti, 1993, p. x. Cfr. anche W. PASCOE, *Will the Reagan Doctrine Survive Reagan?*; e D. ATWELL ZOLL, *American Political Life After the Reagan Era*, entrambe nella sezione "The World and I", in «Modern Thoughts», April 1988. Per convergenze e contrasti, cfr. G.W. CAREY, ed., *Freedom and Virtue: The Conservative/Libertarian Debate*, Lanham, MD, University Press of America, 1984.

⁵¹ Cfr. M. FACTOR - E. FACTOR, *Big Tent: The Story of the Conservative Revolution*, New York, Harper Collins, 2014, p. XLI. Si vedano anche S. WILENTZ, *The Age of Reagan: A History, 1974-2008*, New York, Harper Collins, 2008; e M. ANDERSON, *Revolution: The Reagan Legacy*, Stanford, CA, Hoover Institute Press, 1990. In italiano, A. DONNO, *La rinascita del conservatorismo. Barry Goldwater alle origini del reaganismo*, in «Nuova Storia Contemporanea», X, 3, 2006; G. MAMMARELLA, *L'America di Reagan*, Roma-Bari, Laterza, 1987; e RESPINTI, a cura di, *Ronald W. Reagan*, cit.

⁵² Cfr. G.H.W. BUSH, *Acceptance Speech*, August 18, 1988, in <http://www.4president.org/speeches/georgebush1988convention.htm>. Ultimo accesso 19 settembre 2015.

⁵³ Per una valutazione comprensiva, cfr. R.J. BARILLEAUX - M.E. STUCKEY, eds., *Leadership and the Bush Presidency: Prudence or Drift in an Era of Change?*, New York, Praeger, 1992.

minaccia sovietica, resa ufficiale dalla fine della guerra fredda e dal crollo del muro di Berlino, e con essa del nemico in contrapposizione al quale definirsi, faceva apparire datati e inservibili molti tra i loro ideali. Il calo dell'influsso del neo-conservatorismo sul governo di G.W.H. Bush emerse chiaramente durante la prima guerra del Golfo: dopo aver riconquistato i territori kuwaitiani dall'invasione di Saddam Hussein, il presidente ordinò alle forze militari statunitensi di ritirarsi a poche miglia dalla presa di Baghdad, dove l'esercito si era spinto per prestare assistenza alla sollevazione delle minoranze curde nella speranza di rovesciare il regime iracheno. Il fronte neo-conservatore premeva invece per un intervento armato decisivo, volto a eliminare la minaccia del dittatore iracheno dal Medio Oriente e a riportare ordine sullo scacchiere internazionale.⁵⁴

Gli intellettuali neo-conservatori non si diedero però sconfitti; lavorando alacremente affinché gli Stati Uniti non accettassero con compiacimento la propria superpotenza, ma lavorassero attivamente per mantenere il “momento unipolare” – come lo definì notoriamente nel 1991 Charles Krauthammer – questi studiosi ribadirono instancabilmente la necessità di intervenire con decisione in Somalia, Bosnia e Ruanda. Per tutti gli anni novanta, in particolar modo attraverso l'American Enterprise Institute, il più influente dei loro *think tank*, molti esponenti del neo-conservatorismo si impegnarono con riviste, petizioni e altre iniziative per promuovere i principi cardine di un'America preminente nel panorama geopolitico mondiale.⁵⁵

Si può inquadrare in questa fase di perfezionamento delle strategie politiche il doppio mandato Clinton, il quale vinse le elezioni presidenziali portando alla ribalta un messaggio politico di centro. Clinton fu difatti in grado di riunire le forze politiche più moderate del paese: come chiedevano i democratici, evitò di appellarsi a valori morali troppo astratti o esasperati, governando per creare una *just society*; si astenne tuttavia dall'aumentare ulteriormente il peso già gravoso dello stato assistenziale sui cittadini, e guadagnando favori tra i repubblicani più moderati e persino tra gli stessi neo-

⁵⁴ Cfr. D.A. BORER, *Inverse Engagement: Lessons from U.S.-Iraq Relations, 1982-1990*, in «Parameters», XXXVIII, 2, Summer 2003, pp. 51-65; e D. WURMSER, *Tyranny's Ally: America's Failure to Defeat Saddam Hussein*, Washington, DC, AEI Press, 1999.

⁵⁵ Cfr. C. KRAUTHAMMER, *The Unipolar Moment*, in «Foreign Affairs», LXX, 1, 1990/91; J. MURAVCHIK, *The Imperative of American Leadership: A Challenge to Neo-Isolationism*, Washington, DC, AEI Press, 1996; M. LEDEEN, *Freedom Betrayed: How America Led a Global Democratic Revolution, Won the Cold War, and Walked Away*, Washington, DC, AEI Press, 1996.

conservatori.⁵⁶ Si trattò in ogni modo di un'esperienza di governo giudicata severamente dal Partito repubblicano, che lottò ferocemente per la bocciatura della proposta di creare un sistema sanitario nazionale nel 1994 e criticò aspramente la decisione del presidente di permettere agli omosessuali di servire nell'esercito. Le rimostranze del neo-conservatorismo riguardavano, invece, prevalentemente la dottrina dell'internazionalismo liberale adottata dal presidente in politica estera, deridendo il segretario di stato Madeleine Albright che «supplicava l'Iran di dialogare», e più generalmente condannando le convinzioni secondo le quali il commercio e il capitalismo sarebbero stati sufficienti a trasformare i nemici di sempre in alleati.⁵⁷

Risale a questo periodo il *Contract with America*, voluto da Newt Gingrich durante la campagna per le elezioni del congresso del 1994, il quale si prefisse di riportare il Partito repubblicano a una linea più decisa in merito all'anti-comunismo e in generale riguardo alla politica estera, all'assistenzialismo e alle tasse.⁵⁸ I rappresentanti della House of Representatives, capitanati da un animato Gingrich e con l'appoggio di storici organismi conservatori come la Heritage Foundation, intendevano proporre un atteggiamento più fedele alla tradizione statunitense. Anche gran parte dell'elettorato americano concordava con le rivendicazioni espresse nel *Contract with America*, che esigeva la riduzione delle imposte, un governo che interferisse in misura drasticamente inferiore nella vita dei cittadini, una dura linea contro il crimine e un deciso abbassamento della spesa pubblica. Paradossalmente, quegli stessi cittadini che trent'anni prima avevano decretato la sconfitta di Barry Goldwater giudicandone le proposte troppo estreme per l'America, ora si ritrovavano a sottoscriverne i principi e a chiederne l'applicazione.⁵⁹

⁵⁶Cfr. J. MURAVCHIK, *Conservatives for Clinton*, in «The New Republic», November 1992; e ID., *Why The Democrats Finally Won*, in «Commentary», LIX, 1, January 1993. Si veda inoltre TEODORI, *Storia degli Stati Uniti e il sistema politico americano*, cit., p. 103.

⁵⁷Cfr. R.M. GERECHT, *Prisoner of Her Desires*, in «The New York Times», May 24, 2007; J. KIRKPATRICK, *Where Is Our Foreign Policy?*, in «The Washington Post», July 30, 1993; J. MURAVCHIK, *Lament of a Clinton Supporter*, «Commentary», XCVI, 2, August 1993; e P. WOLFOWITZ, *Clinton's First Years*, in «Foreign Affairs», LXXIII, 1, January/February 1994.

⁵⁸Cfr. N. GINGRICH, *Contract with America*, in <http://www.rialto.k12.ca.us/rhs/planetwhited/AP%20PDF%20Docs/Unit%2014/CONTRAC7.PDF>. Ultimo accesso 19 settembre 2015.

⁵⁹ Cfr. L. EDWARDS, *The Conservative Consensus: Frank Meyer, Barry Goldwater, and the Politics of Fusionism*, in «First Principles», 8, January 22, 2007. Si vedano, inoltre, J.B. GAYNER, *The Contract with America: Implementing New Ideas in the U.S.*, Lecture #549 on Political Thought, The Heritage Foundation, Washington, DC, October 12, 1995; J.B. BADER, *Taking the Initiative: Leadership Agendas in Congress and the "Contract With America"*, Washington, DC, Georgetown University Press, 1996; e D.E. PEASE, *The New American Exceptionalism*, Minneapolis, Minnesota Press, 2009, pp. 95-97.

Nel periodo a cavallo tra gli anni ottanta e novanta, anche gli intellettuali e gli attivisti della destra libertaria si mobilitarono attivamente. Organizzazioni quali la National Rifle Association di Wayne LaPierre e il Cato Institute riacquistarono vitalità; mentre sul fronte neo-conservatore acquisirono rilevanza nuove pubblicazioni come il «National Interest», fondato da Irving Kristol nel 1985. Questa e altre riviste andavano ad aggiungersi al lavoro svolto negli anni novanta da *think-tanks* come l'AEI e periodici tra cui «Commentary» di Norman Podhoretz, «The Public Interest» dello stesso I. Kristol e «National Review» di William Buckley, Jr., che esercitavano un'influenza sempre più fondamentale nel formarsi delle coscienze appartenenti al Partito repubblicano e favorivano il dibattito tra concezioni differenti della realtà, con l'obiettivo comune di elaborare soluzioni comuni.

Anche la destra religiosa si stava organizzando. Nel 1989, il televangelista Ralph Reed fondò, insieme a Pat Robertson, la Christian Coalition: tale organizzazione subentrò alla oramai debole Moral Majority, ereditando da quest'ultima la volontà e l'impegno a lottare per un'America dei valori di chiaro stampo religioso. La storia e lo sviluppo della Moral Majority, poi rinata nel novembre 2004 come Moral Majority Coalition, e della Christian Coalition sono fondamentali per comprendere il rafforzamento e il ruolo dei conservatori sociali e della Religious Right all'interno del Partito repubblicano: sin dalla fine degli anni ottanta, queste correnti reputarono ancor più fondamentale mobilitare le coscienze e promuovere i valori morali tradizionali, soprattutto a fronte della generazione di *baby boomers* cresciuta e formatasi nell'era di Bill Clinton.⁶⁰

I successivi appuntamenti elettorali assistettero pertanto al compattarsi di una componente maggiormente idealista e tradizionalista all'interno del Grand Old Party, anche grazie al sostegno acquisito dai media conservatori.⁶¹ Di conseguenza, nel

⁶⁰Cfr. C. WILCOX - C. ROBINSON, *Onward Christian Soldiers? The Religious Right in American Politics*, Boulder, CO, Westview Press, 2011, pp. 45-53; e più generalmente, J.C. GREEN - J.C. ROZELL - M.J. - C. WILCOX, *The Christian Right's Long Political March*, in *The Christian Right in American Politics: Marching to the Millennium*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2003. Riguardo alle conseguenze della generazione dei *baby boomers* per i repubblicani, PETRIGNANI, *L'era americana*, cit., p. 481; e G. MAMMARELLA, *Liberale e conservatori. L'America da Nixon a Bush*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 95.

⁶¹ Cfr. K. HALL JAMIESON - J.N. CAPPELLA, *Echo Chamber: Rush Limbaugh and the Conservative Media*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2010, pp. 20-41; e R. KENT WEAVER, *The Changing World of Think Tanks*, in «Political Science & Politics», XXII, 3, September 1989, pp. 564-570.

ventunesimo secolo si è portato a compimento quel *partisan realignment* che aveva avuto inizio tra il 1964 e 1972, culminato nella presidenza di George W. Bush.⁶²

Conclusione

La presente trattazione testimonia innanzitutto la capacità del Partito repubblicano di rigenerarsi e superare le sconfitte politiche. Ridefinendosi in base alle nuove sfide che la storia ha presentato, il Grand Old Party non ha mai rinnegato i propri capisaldi; piuttosto, ha mantenuto un *appeal* elettorale, pur tenendo fede ai valori conservatori di libertà individuale, intervento ridotto del governo federale negli affari pubblici, libero mercato e difesa nazionale forte.

In secondo luogo, viene esplicitata la volontà del Partito repubblicano di ascoltare voci diverse, beneficiando – come nel caso dei neo-conservatori – di esperienze nuove per arricchire e ripensare (o meglio riposizionare, per ricorrere a un’appropriata espressione di E.J. Dionne)⁶³ la propria base ideologica e politica. Come suggeriva in maniera presciente Medford Stanton Evans già nel 1968, è possibile concludere che il reale compito di un partito di destra non è soltanto quello di creare uno ambito in cui convivano e si confrontino diverse anime; ma fare spazio al suo interno, affinché il conservatorismo stesso – sua base fondante – possa crescere e fiorire.⁶⁴ Per quanto la coabitazione tra varie correnti possa risultare talvolta scomoda, l’apertura mentale è foriera di utili sviluppi.

⁶²Cfr. A. PAULSON, *Realignment and Party Revival: Understanding American Electoral Politics at the Turn of the Twenty-First Century*, Westport, CT, Praeger, 2000, p. 96 e ss.; e A.K. NARDINI, *Neoconservatorismo americano. Ascesa e sviluppi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 35-49.

⁶³Cfr. DIONNE, *Why Americans Hate Politics*, cit., p. 19.

⁶⁴ Cfr. M.S. EVANS, *The Future of Conservatism: From Taft to Reagan and Beyond*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1968, p. 3.

ATTILIO PISANÒ

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale.

Progressi e aporie nel cammino dei diritti umani verso l'universalità

Abstract: *The paper deepens some relevant questions linked with the consensus-based approach to human rights. The starting point is represented by the Universal Declaration of Human Rights. Firstly, the pivotal role of the Universal Declaration in the path towards the construction of a universal consensus on human rights is discussed. Further, two different (but not contrasting) points of view are taken in consideration. Specifically, Antonio Donno's historical reconstruction of the Universal Declaration's roots and Norberto Bobbio's philosophical standpoint. Finally, some open problems linked with a realistic approach to human rights are highlighted.*

Keywords: Human Rights; Universal Declaration; Consensus-Based Approach; Global Law.

Introduzione

I diritti umani sono un tema complesso da affrontare perché l'analisi scientifica della loro fenomenologia deve necessariamente passare attraverso un approccio multidisciplinare capace di cogliere aspetti storici, giuridici, politici, filosofici, sociologici. Chi si occupa di diritti umani, quindi, non può limitarsi ad un approccio riduzionistico, che sia di ordine legalistico, esclusivamente giuridico, o, all'estremo opposto, che sia solo morale, filosofico, utopico o utopistico. La ricchezza dei diritti umani implica una ricchezza di competenze e di nozioni che non sono facili da acquisire e, soprattutto, non sono facili da indagare stante i differenti approcci metodologici che storia, filosofia, diritto, politica, sociologia richiedono. Per tale motivo ogni confronto sui diritti, ogni scontro (dialettico) sul loro ruolo, sugli indubbi elementi di politicità che li caratterizzano e che ne spiegano (anche) la centralità nel discorso internazionalistico contemporaneo, insomma, ogni confronto sulla loro natura, è un momento di arricchimento che è ancor più fruttuoso quando il confronto avviene tra ricercatori che appartengono ad aree diverse. Nell'impossibilità di marginalizzare la fenomenologia dei diritti umani a fenomenologia giuridica, storica, filosofica, politica o sociologica, il confronto tra ricercatori, tra stu-

diosi, tra *human rights scholars* è la strada maestra per allargare le singole prospettive di ricerca e per rendere giustizia a quell'approccio prismatico necessario per capire cosa i diritti sono realmente.

Che non sembrino divagazioni queste mie brevi (forse banali) considerazioni. Esse, invece, sono necessarie per comprendere a pieno l'arricchimento che si ricava dal dibattito (a volte anche aspro) tra ricercatori con approcci diversi, con metodi diversi, con *Weltanschauungen* differenti, anche antinomiche. Impossibile in questa sede (ma non solo) realizzare una tassonomia delle questioni e dei diversi punti di vista che si fronteggiano. I diritti umani sono davvero universali? Che significa la loro universalità? Sono un criterio per giudicare i comportamenti degli Stati? In base a quale metro legale? Chi opera questo giudizio? Con che criteri? Con quali risultati?

Accenno a queste questioni perché sono tra le tante che, nel corso degli anni, ho discusso con il prof. Antonio Donno, soprattutto durante le sedute di laurea del C.d.L. in "Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali". Discussioni il più delle volte garbate, spesso aspre, con i laureandi attoniti osservatori di scambi di opinioni tra persone con approcci diversi (io giurista, Antonio Donno storico) dalle quali, però, tutti (almeno io certamente) uscivamo arricchiti. Visioni generali differenti, coordinate epistemologiche differenti, le mie e quelle di Antonio Donno, accomunate, però, dal tentativo di comprendere i diritti per come essi sono in realtà, senza dimenticare, almeno da parte mia, da filosofo del diritto, come essi dovrebbero essere in un modello ideale e normativo. Un tentativo, quindi, che potremmo definire "reale", concreto, volto a cogliere il senso della pratica dei diritti, cioè di comprendere realmente che cosa essi sono partendo dal basso, dalla realtà fattuale, dalla storia, dalla capacità dei diritti, al di là degli aspetti legali, legalistici o giuridici in generale, di essere concreti strumenti di cambiamento per le vite dei singoli individui, *ergo*, per un'intera comunità politica.

C'è un preconcetto che ho notato essere molto diffuso tra chi non si occupa scientificamente dei diritti umani. Ovvero che chi si occupa scientificamente di diritti umani ne debba necessariamente celebrare l'apologia. Non è mai stato questo il mio approccio, teso a comprendere i diritti nella loro essenzialità, né è stato, certamente, mai quello del Antonio Donno che, pur non avendo il tema dei diritti umani come *core value* della sua ricerca scientifica, ha comunque visto (non sempre a torto) nei diritti vessilli ideologici

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

da sbandierare opportunisticamente (o politicamente) per colpire questo o quell'attore politico.

Da un punto di vista più scientifico, invece, l'interesse di Donno per i diritti umani è stato certamente marginale. Difficile cogliere nella sua bibliografia contributi scientifici che si occupano in maniera pressoché esclusiva dei diritti, anche o solo dal punto di vista storico. Assume pertanto spessore, in questa sede, un saggio di Donno, intitolato *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1938-1948*, apparso in un volume, pubblicato nel 2001, a cura della compianta Laura Lippolis, che raccoglie gli atti di un simposio internazionale svoltosi a Lecce nel novembre 1998 e intitolato *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo verso il Duemila*. Da questo saggio si vuole partire oggi cercando di mettere in evidenza i progressi e le aporie del cammino dei diritti umani nella dimensione cosmopolitica, cammino avviatosi proprio dall'approvazione della Dichiarazione universale del 1948.

1. *La rivoluzione dei diritti*

Che la *Dichiarazione universale* rappresenti un punto di svolta nella storia dei diritti umani non è una novità. Anzi, per evidenziarne ancor di più la rilevanza, sarebbe opportuno dire che la *Dichiarazione universale*, più che un *turning point*, rappresenta il momento natale della storia dei diritti umani, almeno per come li intende parte della letteratura scientifica, ovvero come diritti individuali riconosciuti, promossi e protetti dal diritto internazionale. Prima dell'approvazione della *Dichiarazione universale*, infatti, *recitius* prima della fine della seconda guerra mondiale, la questione del riconoscimento, della promozione e della protezione dei diritti nello scenario sovrastatale praticamente non esisteva. La possibilità di riconoscere una soggettività giuridica, pur embrionale, all'individuo, entro i confini dell'ordinamento giuridico internazionale, era *sic et simpliciter* estranea al panorama politico e giuridico della prima metà del novecento. Così come la possibilità di costituire un'organizzazione internazionale che avesse come perno valoriale una dichiarazione dei diritti era del tutto impensabile. Come noto, infatti, nonostante il cosmopolitismo wilsoniano avesse portato già nel 1918 alla nascita della Società delle Nazioni, il modello che aveva retto il diritto internazionale per oltre tre secoli, dalla pace di Westfalia (1648) alla nascita delle Nazioni Unite (1945), non preve-

deva alcuno spazio agli individui, supportava la visione statocentrica del diritto e delle relazioni internazionali, non contemplava l'idea di una giustizia penale internazionale, non prevedeva che la volontà politica sovrana di uno stato potesse essere in qualche modo soggetta a limiti che non fossero auto-limiti. I valori di riferimento del modello westfaliano erano, difatti, quello della non-ingerenza negli affari interni e, in conseguenza, quello dell'assolutezza della sovranità dello stato, già "Dio mortale" per Hobbes, poi "Dio reale" per Hegel.

Le atrocità che segnarono la seconda guerra mondiale, il fallimento della Società delle Nazioni, la prima metà del novecento passata in uno stato di quasi continua belligeranza, forse anche l'idea che la *Shoah* avesse rappresentato il punto più basso della storia dell'umanità mettendo le potenze vincitrici dinnanzi «alle macerie della civiltà europea»,¹ spinsero la comunità internazionale ad adottare soluzioni rivoluzionarie che potessero garantire a lungo termine pace, sicurezza e stabilità. In questo scenario, mi verrebbe da dire da *ground zero*, non c'è cicatrice più evidente delle ferite lasciate dal secondo conflitto mondiale, della centralità che il discorso sui diritti assunse nell'immediato dopoguerra.

Prima del 1945, prima cioè della nascita delle Nazioni Unite, il tema del riconoscimento, della promozione e della protezione dei diritti nello scenario internazionale, come detto, non occupava spazio alcuno nell'agenda politica e giuridica internazionale. La carta delle Nazioni Unite ha rappresentato invece una svolta o, riprendendo Luigi Ferrajoli, la fine del paradigma della sovranità esterna che «è sanzionata, sul piano del diritto internazionale dalla carta dell'ONU, varata a San Francisco il 26 giugno 1945, e poi dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, approvata il 10 dicembre 1948 dall'assemblea generale delle Nazioni Unite».² Poi, quasi *ex nihilo*, la Carta di San Francisco del 1945, nell'*incipit* del preambolo (e poi negli articoli 1, 13, 55, 62, 68, 76) riconosceva un ruolo centrale ai diritti affermando che: «Noi popoli delle Nazioni Unite decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità, a riaffermare la fede

¹ Cfr. A. DONNO, *Gli Stati uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1938-1948*, in L. LIPPOLIS, a cura di, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo verso il Duemila*, Napoli, ESI, 2001, p. 23.

² L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, Laterza, 2004², p. 39.

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole». A partire da questo momento, i richiami ai diritti, alla dignità e al principio uguaglianza divennero costanti nei documenti più importanti nella *issue-area* dei diritti degli anni immediatamente successivi: la *Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo*, approvata dall'Organizzazione degli stati americani, nel giugno 1948; la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, approvata dalle stesse Nazioni Unite nel dicembre 1948; la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, approvata a Roma nel novembre 1950. Senza dimenticare, tra gli eventi epocali di quell'immediato dopoguerra, la costituzione dei tribunali penali di Norimberga (1945) e Tokyo (1946), momento natale della giustizia penale internazionale; il processo di integrazione europea che ebbe avvio con la costituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1951 e, nei decenni successivi, portò alla nascita dell'Unione europea (1992) e all'approvazione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (2000³); infine il diffondersi delle costituzioni rigide (quella italiana entrò in vigore nel 1948) e, quindi, dello stato costituzionale di diritto occidentale, nel quale, secondo il celebre passo di Luigi Ferrajoli i poteri maggioritari devono accettare l'esistenza di una «sfera dell'indecidibile»,⁴ ovvero di sfera composta da principi, valori e diritti, "indisponibile" al potere politico, perché il suo riconoscimento viene corroborato dall'istituzione di meccanismi di controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi (i cosiddetti "giudici delle leggi").⁵

Questa serie di eventi, tutti aventi come *fil rouge* i diritti, hanno radicalmente mutato il quadro politico, giuridico, istituzionale, soprattutto nei paesi europei. Tanto più si sono affermati i diritti, con l'idea di limite (al potere politico, al potere legislativo) che es-

³ La *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (la cosiddetta "Carta di Nizza") venne firmata dalla tre istituzioni europee (parlamento, consiglio, commissione) il 7 dicembre 2000, e inglobata nella seconda parte del trattato costituzionale europeo, firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Poi, a seguito della mancata entrata in vigore del trattato, la Carta di Nizza è stata oggetto di un mero rinvio nel trattato sottoscritto a Lisbona il 13 dicembre 2007, dai capi di stato e di governo dei paesi aderenti all'Unione europea, entrato in vigore il 1 dicembre 2009 (con le deroghe ottenute da Gran Bretagna, Polonia, Repubblica ceca su alcune norme della *Carta dei diritti fondamentali*).

⁴ L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. VITALE, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 19.

⁵ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il giudice delle leggi artefice del diritto*, Napoli, ESI, 2007; E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, il Mulino, 1999.

si hanno veicolato, tanto più sono entrate in crisi, o, *rectius*, si sono trasformate, alcune categorie politiche e giuridiche che, tradizionalmente, avevano visto nell'illimitatezza, nell'assolutezza, una componente importante se non proprio qualificante. Crisi dello stato, crisi della sovranità, crisi della legge, crisi del diritto legislativo, *ex adverso* espansione del potere giudiziario, tanto sul piano interno quanto internazionale, tutti temi centrali della filosofia del diritto contemporanea, soprattutto nei paesi di *civil law*, sono epifania di un processo storico che ha attraversato tutto il novecento ma che è andato emergendo con forza negli ultimi sessant'anni, in concomitanza proprio con la fase ascendente della parabola dei diritti e dell'idea di limite (nei confronti dello stato, nei confronti della sovranità statale, nei confronti della legge) che essi hanno affermato.

2. La Dichiarazione universale *come documento vivente*

In questo scenario di profondi mutamenti, l'approvazione della *Dichiarazione universale* è uno degli eventi più significativi, di certo il più importante nella *issuea-area* dei diritti umani perché, parafrasando Antonio Cassese, essa rappresenta il “*Big-Bang*” di quella «”galassia ideologico-normativa” in rapida espansione e con una meta precisa: accrescere la salvaguardia della dignità della persona»⁶ che ha segnato la storia (più o meno) recente dei diritti umani. La *Dichiarazione universale*, pertanto, è *fons et origo* dei processi che la letteratura scientifica ha individuato come epifenomeni della proiezione dei diritti umani nello scenario globale: internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione. La *Dichiarazione universale* è, quindi, alle fondamenta del sistema internazionale di riconoscimento, promozione, protezione dei diritti umani nella quale un fondamentale ruolo di impulso è giocato dalla Nazioni Unite (anche e soprattutto tramite la promozione dei *Core Human Rights Treaties*). La dichiarazione, poi, rappresenta la cornice normativa dei documenti regionali che hanno affrontato il rapporto tra diritti e culture (la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1950, la *Convenzione americana dei diritti dell'uomo* del 1969, la *Carta africana dei diritti umani e dei popoli* del 1981, la *Nuova carta araba* del 2004, la *Dichiarazione dei diritti dell'ASEAN* del 2012) e che richiamandosi espressamente al suo valore normativo hanno dimostrato la capacità di coniugare universalismo e partico-

⁶ A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 6.

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

larismo dei diritti. La dichiarazione, infine, è punto di riferimento per quei documenti che ne rappresentano l'epigono e che hanno concretizzato l'uomo titolare dei diritti, individuandolo di volta in volta nel fanciullo (*Convenzione sui diritti del fanciullo* del 1989), nella donna (*Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione* del 1979), nel diversamente abile (*Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* del 2006).

Rebus sic stantibus, la *Dichiarazione universale* non va vista come un documento isolato, né giudicata come se fosse il documento conclusivo di un percorso orientato a riconoscere la centralità dei diritti nello scenario politico e giuridico internazionale. Al contrario, la dichiarazione va vista, letta, studiata in maniera dinamica, come motore immobile di un ampio sistema che si è andato realizzando negli ultimi decenni, con alterne fortune, la cui meta (rendere i diritti strumenti di tutela della dignità umana e, quindi, di miglioramento reale delle vite degli individui) è ancora lontana dall'essere raggiunta.

Come ho avuto modo di sostenere ne *I diritti umani come fenomeno cosmopolita*,⁷ l'universalità della dichiarazione, vero *novus* dello scenario internazionale ed elemento identificante la stessa dichiarazione «non è un punto di arrivo, bensì un punto di avvio che, come recita il suo preambolo, si pone come *as a common standard of achievement for all peoples and all nations*».⁸ Parafrasando il filosofo e sinologo francese François Jullien, aggiungevo in quella sede, «potremmo dire che ci troviamo formalmente di fronte più che a una dichiarazione universale, a un documento che ha una finalità universalizzante (*universalisant*)» in quanto non presuppone una universalità *a priori*, ma lascia «intendere che l'universale si sta sviluppando, è in cammino, è nel corso di un processo (che non è compiuto), è in via di realizzazione».⁹

Questo cambio di prospettiva nell'approcciarsi alla dichiarazione è quindi di fondamentale importanza perché consente di guardare a essa non staticamente, ma dinamicamente, ovvero come documento che si colloca in un processo storico-internazionale di

⁷ Cfr. A. PISANÒ, *I diritti umani come fenomeno cosmopolita. Internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione*, Milano, Giuffrè, 2011.

⁸ *Ibid.*, p. 39.

⁹ *Ibid.* Cfr. altresì F. JULLIEN, *De l'universel, de l'uniforme, du commun et du dialogue entre les cultures*, Paris, Fayard, 2008 [ed. it.: *L'universale e il comune. Il dialogo tra culture*, Roma-Bari, Laterza, 2010], p. 127.

grande cambiamento che si dipana nel corso dei decenni e che va approfondito e giudicato proprio nel suo sviluppo storico. Intendo dire che giudicare la *Dichiarazione universale* è giudicare il processo storico-internazionale che essa ha gemmato e che ha avuto nell'internazionalizzazione, nella regionalizzazione, nella specificazione dei diritti tre sue concrete manifestazioni. Il significato simbolico della dichiarazione, possiamo anche dire, va oltre il suo contenuto che, peraltro, letto a distanza di sessant'anni appare in parte obsoleto, non fosse altro per l'evidente disparità di trattamento riservata ai diritti liberali, di prima generazione (civili e politici), rispetto a quelli socialisti, di seconda generazione (economici, sociali, culturali). Disparità, quella in parola, che, come noto, fu motivo di un aspro scontro politico all'interno della commissione incaricata di redigere la dichiarazione e causò, infine, l'astensione dell'Unione Sovietica e dei paesi socialisti nella votazione finale. Disparità, però, che appare oggi superata dall'affermazione del principio dell'indivisibilità e dell'interdipendenza dei diritti, la quale si avvia a partire dai due patti del 1966 (*Patto sui diritti economici, sociali e culturali* e *Patto sui diritti civili e politici*) e si manifesta in tutta la sua evidenza nell'art. 5 della *Dichiarazione di Vienna* del 1993 secondo cui «tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi», aggiungendo poi che «la comunità internazionale ha il dovere di trattare i diritti umani in modo globale e in maniera corretta ed equa, ponendoli tutti su un piano di parità e valorizzandoli allo stesso modo».

Se, quindi, si accetta questo approccio dinamico alla dichiarazione, che la vede come parte di un movimento storico più ampio, si apprezza ancor di più la necessità di approfondire il processo politico che ha portato alla sua approvazione, atteso che essa è *Magna Charta* del sistema internazionale di riconoscimento, promozione, protezione dei diritti, ma soprattutto non è stata calata dall'alto, essendo il prodotto, dice ancora Donno, «degli orrori della guerra più sanguinosa nella storia dell'umanità»,¹⁰ così che «il mondo delle democrazie, se non proprio quello comunista, comprese di dover dare una risposta almeno morale alle orribili mutilazioni che la guerra aveva inferto alla dignità dell'uomo».¹¹

¹⁰ DONNO, *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, cit., p. 23.

¹¹ *Ibid.*, p. 24.

3. *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*

Che, quindi, la *Dichiarazione universale* sia figlia della seconda guerra mondiale, nessun dubbio. Ciò che è interessante, però, è dare una rappresentazione storica degli eventi che portarono alla dichiarazione, perché nel percorso verso la sua approvazione possono intravedersi alcune aporie che hanno poi riguardato i diritti anche nei successivi sessant'anni.

Antonio Donno, in particolare, nel saggio già citato *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1938-1948*, ricostruisce le vicende storiche che hanno fatto da cornice all'approvazione della dichiarazione. Donno sottolinea *in primis* che essa fu promulgata «nell'anno cruciale della Guerra Fredda»,¹² anno che «segna per gli occidentali il punto di non-ritorno nella loro politica verso l'Unione Sovietica: il *grand design* di Roosevelt – cioè il progetto di un mondo post-bellico contraddistinto dalla prosecuzione dell'accordo di cooperazione tra Stati Uniti e Unione Sovietica – è tramontato».¹³ Continua ancora Donno: «La violazione sistematica degli impegni presi a proposito del pluralismo politico e delle libere elezioni nei paesi “liberati” dall'Armata Rossa, il colpo di stato di Praga, il blocco di Berlino iniziato qualche mese prima, davano alla *Dichiarazione universale* un significato molto più attuale, esprimevano una condanna contro un altro totalitarismo, quello comunista».¹⁴

Lo scenario che, quindi, si stava delineando in quel cruciale (almeno per la storia dei diritti umani, ma non solo) 1948 era quello di una forte contrapposizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica. L'Unione Sovietica, infatti, «compresse il risvolto politico contingente del documento e lo combatté insieme ai suoi satelliti».¹⁵ «La *Dichiarazione universale* – continua Donno – può essere considerata un altro capitolo della Guerra Fredda» e, chiosa, «poiché [la dichiarazione ma più in generale il tema dei diritti] era considerato dalle due parti [Stati Uniti e Unione Sovietica] un terreno di scontro politico aperto durante gli anni della Guerra Fredda, essa restò lettera morta per molti decenni,

¹² *Ibid.*, p. 24.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 25.

¹⁵ *Ibid.*

almeno [...] sino agli accordi di Helsinki del 1975, sottoscritti dall'Unione Sovietica, nella parte riguardante i diritti umani, con grande riluttanza».¹⁶

È curioso notare come un documento che per certi versi appare come “costituzionale” o “costituente”, per certo come “carta valoriale” delle neonate Nazioni Unite, punto di avvio, inoltre, di un importante percorso di riconoscimento, promozione e protezione dei diritti, sia nato in un clima di così forte contrapposizione. Così come è curioso notare che nonostante la *Dichiarazione universale* sia stata considerata il simbolo di un nuovo modo di intendere il diritto e la politica internazionali, Samuel Moyn, non in contraddizione con quanto sostenuto da Donno, in quel tanto celebre quanto discusso libro che è *The Last Utopia. Human Rights in History* (2010), ci ricorda che «in real history, human rights were peripheral to both wartime rhetoric and postwar reconstruction, not central to their outcome. Contrary to conventional assumptions, there was no widespread Holocaust consciousness in the postwar era, so human rights could not have been response to it. More important, no International rights movement emerged at the time. This alternative history is forced, therefore, to take as its main challenge understanding why it was not in the middle of the 1940s but in the middle of the 1970s that human rights came to define people's hopes for the future as the foundation of an International movement and a utopia for International law».¹⁷ Lungi, quindi, dal rappresentare un momento di condivisione, come ogni momento costituente dovrebbe essere, i lavori preparatori che precedettero l'approvazione della *Dichiarazione universale* e, quindi, la stessa *Dichiarazione universale* furono espressione di una forte contrapposizione, di un vero e proprio “atto di guerra (fredda)”, se non addirittura, sempre riprendendo Donno, «un momento topico della Guerra Fredda».¹⁸

La storia della *Dichiarazione universale*, quindi, è archetipica della storia tutt'altro che irenica dei diritti i quali, sin dal loro affacciarsi nello scenario internazionale, ebbero la capacità di evidenziare tutta la loro carica politica, apparendo strumento partigiano di un guerra (quella fredda) che stava per avere inizio. Non solo, ma è fondamentale notare come un documento che dà origine ad un processo di internazionalizzazione dei di-

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ S. MOYN, *The Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 2012, p. 7.

¹⁸ DONNO, *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, cit., p. 40.

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

ritti sullo scenario globale sia figlio di una contrapposizione tra due ideologie (quella liberale e quella socialista) e che, pertanto, il tema del rapporto tra diritti e culture, tra diritti e civiltà (in un contesto, come quello odierno in cui, riprendendo Samuel Huntington, «la rivalità tra superpotenze è stata soppiantata dallo scontro di civiltà»),¹⁹ fosse del tutto estraneo al *milieu* della dichiarazione. Ciò significa, in sostanza, che se si guardasse a essa senza considerare i processi che ha gemmato, quindi non dinamicamente, ma staticamente, il giudizio non potrebbe essere che quello di un documento obsoleto, figlio del quadro politico della seconda metà degli anni quaranta, quindi di pertinenza di un contesto storico che appare oggi lontano quanto un'era geologica.

Non solo quindi il processo che portò alla dichiarazione fu conflittuale, ma tale conflittualità si riversò sul suo contenuto che, lungi dall'essere universalmente condiviso nel contesto istituzionale delle Nazioni Unite del 1948, è figlio di una visione particolare del mondo, quella liberale, quella degli Stati Uniti, i quali, sottolinea ancora Donno, «aderirono all'idea di un documento sui diritti umani in maniera convinta e, fin dall'inizio, si fecero i più strenui promotori di una commissione incaricata di lavorare su tale materia», poi creata nel 1946 e presieduta, come noto, da Eleanor Roosevelt.²⁰ E vi aderirono, sottolinea Donno, «non dall'oggi al domani [...] ma dalla graduale elaborazione di concezioni in materia contenuta in una grande quantità di documenti prodotti dal governo americano nell'arco di un decennio, cioè dal 1938, alla vigilia dello scoppio della seconda guerra mondiale [...] e sino al 1948, uno degli anni più bui della Guerra Fredda».²¹ Il risultato di questo processo di internazionalizzazione dei diritti che gli Stati Uniti tentarono da avviare già dal 1938 fu proprio la *Dichiarazione universale* che rispecchiava quindi «i principi-guida della *Dichiarazione di indipendenza americana* [...]. La dichiarazione fu interpretata dal governo americano come l'internazionalizzazione dei principi liberali del “credo americano”, cioè l'internazionalizzazione dei principi della democrazia americana».²²

¹⁹ Cfr. S.P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996 [ed. it.: *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 2001²], pp. 16-17.

²⁰ Sul punto si veda M.A. GLENDON, *Verso un mondo nuovo. Eleanor Roosevelt e la Dichiarazione universale dei diritti umani*, Macerata, Liberilibri, 2009.

²¹ DONNO, *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, cit., p. 26.

²² *Ibid.*

4. *Quale consenso universale?*

L'occhio attento dello storico delle relazioni internazionali, quindi, evidenzia come la *Dichiarazione universale* sia figlia di una contrapposizione ideologica e politica tra due diverse, se non antinomiche, visioni del mondo (quella liberale e quella socialista). A ciò, il filosofo del diritto, può aggiungere che l'analisi del tessuto normativo della dichiarazione fa emergere palesi debiti nei confronti della tradizione culturale e politica occidentale, soprattutto giusnaturalistica, soprattutto francese e statunitense.

Rebus sic stantibus, con un documento la cui storia coincide con la storia dell'inizio della Guerra Fredda, il cui contenuto non poteva essere sincretico perché il discorso sui diritti era stato, sino a quel cruciale 1948, un discorso tutto interno al diritto e alla filosofia occidentali, in che senso quindi si può parlare di consenso universale? In che termini, cioè, si pone la questione dell'universalità della *Dichiarazione universale*?

Che la dichiarazione sia un documento di eccezionale importanza è fuori discussione; che il messaggio che venne lanciato in quel 1948 fosse rivoluzionario neanche può mettersi in discussione; così come non può contestarsi che l'approvazione della *Dichiarazione universale* abbia avuto un percorso di progressivo riconoscimento di centralità dei diritti nello scenario internazionale. Ciò che, invece, appare come un'aporia, o quantomeno una forzatura, è l'attribuzione alla *Dichiarazione universale* del valore di prova del raggiungimento e dell'esistenza di un consenso universale intorno ai diritti. Il raggiungimento del consenso necessita di una convergenza di parti e attori distanti che pare non possa descrivere il *milieu* che ha generato la *Dichiarazione universale*.

Certo si potrà obiettare che nel 1949 l'UNESCO curò la pubblicazione, con l'introduzione di Jacques Maritain, dei risultati di un'indagine che coinvolse intellettuali dei paesi aderenti riguardante i diritti umani,²³ la quale venne poi inviata alla commissione che presiedette i lavori preparatori della dichiarazione, ma tale documento, seppur rilevante, rimane un documento dell'UNESCO, un documento che testimonia anche le difficoltà di comprensione su cosa i diritti umani fossero alla fine degli anni quaranta, un documento che concerne la definizione di un approccio culturale ai diritti, certo rilevante, ma diverso da quello politico e giuridico del quale ci stiamo interessando.

²³ Cfr. *Human Rights: Comments and Interpretation*, London and New York, Alan Wingate, 1949, in <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001550/155042eb.pdf>.

È Norberto Bobbio, come noto, in particolare, in *Presente e avvenire dei diritti dell'uomo* (1967), confluito, poi, nel celebre libello *L'età dei diritti*, a supportare l'interpretazione della *Dichiarazione universale* come prova di un consenso universale sui diritti umani. Nel contributo richiamato viene dato ampio spazio all'ipotesi, data per accertata, che la *Dichiarazione universale* rappresenti «la manifestazione dell'unica prova con cui un sistema di valori può essere considerato umanamente fondato e quindi riconosciuto: e questa prova è il consenso generale circa la sua validità. I giusnaturalismi avrebbero parlato di *consensus omnium gentium* o *consensum humani generis*». ²⁴

Le tesi di Bobbio sono celeberrime e, pertanto, meritano solo brevi cenni. Esistono tre modi per fondare i valori: il dedurli da un dato obiettivo costante, per esempio la natura umana; il considerarli come verità di per se stesse evidenti; e infine lo scoprire che in un dato periodo storico sono generalmente condivisi. Bobbio punta decisamente sul terzo modo enunciato: «Il terzo modo di giustificare i valori è quello di mostrare che sono appoggiati sul consenso onde un valore sarebbe più fondato quanto più è acconsentito. Con l'argomento del consenso si sostituisce la prova dell'intersoggettività e quella ritenuta impossibile o estremamente incerta dell'oggettività. Certo, si tratta di un fondamento storico e come tale non assoluto: ma è l'unico fondamento, quello storico del consenso, che può essere attualmente provato». ²⁵ In questa cornice si colloca il giudizio sul peso della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*. Essa, continua Bobbio, «può essere accolta come la più grande prova storica che mai sia stata data del *consensus omnium gentium* [...] per la prima volta nella storia un sistema di principi fondamentali della condotta umana è stato liberamente ed espressamente accettato attraverso i loro rispettivi governi dalla maggior parte degli uomini viventi sulla terra. Con questa dichiarazione un sistema di valori è universale non in principio, ma di fatto, in quanto il consenso sulla sua validità e sulla sua idoneità a reggere le sorti della comunità futura di tutti gli uomini è stato esplicitamente dichiarato [...]. Solo dopo la dichiarazione possiamo avere la certezza storica che l'umanità, tutta l'umanità, condivide alcuni valori comuni e possiamo finalmente credere all'universalità dei valori nel solo senso in cui universale significa non dato oggettivamente, ma soggettivamente accolto dall'universo

²⁴ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, p. 19.

²⁵ *Ibid.*, p. 20.

degli uomini».²⁶ E, ancora, «la *Dichiarazione universale* rappresenta la coscienza storica che l'umanità ha dei propri valori fondamentali nella seconda metà del secolo ventesimo. È una sintesi del passato e un'ispirazione per l'avvenire».²⁷

L'autorevole rappresentazione della *Dichiarazione universale*, come prova del raggiungimento di un *consensus omnium gentium* o di un *consensus humani generis*, appare, quindi, storicamente forzata però non va banalizzata. L'ottica nella quale si muove Bobbio, difatti, non è quella della rappresentazione storica, ma, piuttosto, mi è sempre sembrata essere quella del filosofo che, utilizzando una rappresentazione ideale, vuole evidenziare la rilevanza storica di un dato documento. Bobbio, insomma, in quelle pagine de *L'età dei diritti*,²⁸ mutua la dialettica triadica hegeliana per rappresentare la dichiarazione come «sintesi di un movimento dialettico che comincia con l'universalità astratta dei diritti naturali, trapassa nella particolarità concreta dei positivi nazionali, termina con l'universalità non più astratta ma essa stessa concreta dei diritti positivi universali».²⁹ La *Dichiarazione universale*, secondo questa rappresentazione, ideale e idealistica, sarebbe pertanto la sintesi tra una tesi (i diritti sono universali perché naturali) e un'antitesi (i diritti sono particolari perché positivi) e, quindi, rappresenterebbe, secondo Bobbio, il momento apicale di un movimento storico che travalica gli anni quaranta, che va oltre la contrapposizione ideologica e politica tra USA e URSS, che vede nell'universalismo dei diritti «una lenta conquista» avviata dal dibattito giusnaturalistico moderno, con John Locke soprattutto, il quale, probabilmente, va anche oltre la contingenza per testimoniare quei *signa* prognostica, di kantiana memoria, propri di una concezione profetica della storia. Bobbio, difatti, sempre ne *L'età dei diritti*, proprio nella pagina in cui si appalesa questa interpretazione hegeliana e triadica della storia dei diritti individuali, sottolinea che la *Dichiarazione universale* «contiene in germe la sintesi di un movimento storico», specificando poi che quando dice «contiene in germe» vuole richiamare l'attenzione sul fatto che «la *Dichiarazione universale* è solo l'inizio di un lungo processo, di cui non siamo in grado di vedere ancora l'attuazione finale», «un i-

²⁶ *Ibid.*, pp. 20-21.

²⁷ *Ibid.*, pp. 28-29.

²⁸ Soprattutto le pp. 23-24.

²⁹ *Ibid.*, p. 24.

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

deale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le nazioni», come recita il preambolo introduttivo della stessa dichiarazione.³⁰

5. *Il cammino dei diritti*

Solo in quest'ottica filosofica può comprendersi al meglio il contributo di Norberto Bobbio al dibattito intorno al senso della *Dichiarazione universale* e al consenso generato da essa. Se si volesse comprendere staticamente la dichiarazione, fotografandola per come è stata concepita nell'immediato secondo dopoguerra, la ricostruzione storica di Antonio Donno appare imprescindibile. Se si vuole comprendere, invece, dinamicamente la dichiarazione, muovendo da un punto di vista più filosofico che storico, come momento di un più ampio cammino che ha riguardato dapprima l'Occidente, poi la *civitas maxima*, à la Kelsen, o la *cosmopolis*, à la Kant, allora non si potrà che mettere in evidenza come l'universalità della dichiarazione non sia un punto di arrivo, ma il punto di partenza di quel percorso che oggi ha portato all'avvento di quello che la letteratura scientifica degli ultimi anni ha chiamato "diritto globale",³¹ che si afferma, riprendendo un'espressione di Danilo Zolo, nello «spazio giuridico globale».³² Un punto di partenza, quindi, di un ampio cammino che, nel corso dei decenni, ha portato all'internazionalizzazione, alla regionalizzazione, alla specificazione dei diritti, che ha condotto all'approvazione del *Proclama di Teheran* del 13 maggio 1968, dell'*Atto finale* della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa di Helsinki del 1975, della *Dichiarazione e programma di azione* di Vienna del 25 giugno 1993. La storia dei diritti umani, negli ultimi sessant'anni, testimoniata anche dalle ratifiche ai *Core Human Rights Treaties*, è la storia di un continuo cammino verso il riconoscimento del linguaggio normativo dei diritti come lingua franca delle relazioni internazionali.³³

³⁰ *Ibid.*

³¹ Cfr. *ex plurimis*, M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, Laterza, 2012; CASSESE, *Il diritto globale*, cit.

³² D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

³³ Tra i tanti che hanno utilizzato questa espressione ricordo solo F. VIOLA, *Diritti umani e scienza giuridica*, in «Diritti umani e diritto internazionale», I, 1, 2007, pp. 49-67; J. TASIOLAS, *The Moral Reality of Human Rights*, in *Freedom from Poverty as a Human Right: Who Owes What to the Very Poor?*, ed. by TH. POGGE, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 75-101; L. BACCELLI, *Diritti fondamentali: i rischi dell'universalismo*, in *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, a cura di T. MAZZARESE, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 117-145.

Un cammino complesso, non facile, nel quale però i diritti umani, riprendendo Ana Paz Garibo, si sono ormai affermati come fenomeno cosmopolita «in considerazione della loro capacità di superare le frontiere e le differenze, adattandosi alle differenti culture, nonostante la loro origine storico-dottrinale indubbiamente occidentale».³⁴ Un cammino che dimostra come il «dato periodo storico», in cui i diritti umani «sono generalmente condivisi», di cui parlava Bobbio, non va ristretto agli anni 1945-1948, ma va ampliato, al periodo che dalla fine del secondo conflitto mondiale arriva sino ai nostri giorni, atteso che, da un lato, ricorda Marcello Flores in *Storia dei diritti umani* (2008), «i decenni successivi alla *Dichiarazione universale dei diritti umani* possono essere giudicati [...] un periodo di insuccesso continuo, nei confronti degli obiettivi che la dichiarazione si era prefissa, o di parziale attuazione della visione in essa contenuta, per quanto limitata e contraddetta da forze contrastanti e ostacoli frapposti da più parti».³⁵ D'altro lato, però, è utile anche sottolineare che tutt'oggi il cammino dei diritti raggiunge nuove tappe, nuove mete, nuovi successi, seppur parziali, visto che risale solo al 2012 la prima apertura asiatica (pur solo di una sub-regione asiatica, l'ASEAN, pur solo formale, senza cioè l'istituzione di meccanismi di effettiva garanzia) al riconoscimento del valore dei diritti, attraverso l'adozione di una formale dichiarazione: l'*ASEAN Human Rights Declaration*.³⁶

Un cammino, quello dei diritti, che ancora è lontano dal raggiungere la sua meta poiché, da un punto di vista più generale, il tema dell'effettività dei diritti, ovvero del passaggio dal *nominal commitment* alla *compliance*, dalle *paper rules* alle *real rules*, dall'assunzione delle obbligazioni internazionali al loro effettivo adempimento, quindi in sostanza anche il tema dell'efficacia delle *human rights policies* delle Nazioni Unite, è un tema ben lontano dall'essere risolto. Le questioni (politiche) legate a ciò che accade dopo la ratifica di un trattato internazionale, sono tutt'ora indissolubilmente legate ai problemi “strutturali” del diritto internazionale, rappresentato tradizionalmente come ordinamento incompleto e imperfetto (Hart) oppure come ordinamento primitivo (Kelsen). Perciò, a partire dalla fine degli anni novanta del novecento, una certa letteratura,

³⁴ A. PAZ GARIBO, *La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo: diritto cosmopolitico?*, in «Ragion Pratica», XXXII, 1, 2009, pp. 163-164.

³⁵ M. FLORES, *Storia dei diritti umani*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 225.

³⁶ Cfr. A. PISANÒ, *Human Rights and Sovereignty in the ASEAN Path Towards a Human Rights Declaration*, in «Human Rights Review», XV, 4, 2013, pp. 391-411.

Dalla Dichiarazione universale al diritto globale

soprattutto di politica comparata, si è interrogata su effettività ed efficacia del diritto internazionale dei diritti umani anche sottolineando aporie e contraddizioni di un ordinamento giuridico che demanda ancora principalmente agli stati il compito di farsi autonomi garanti del rispetto delle obbligazioni che essi stessi hanno assunto.³⁷

In questo scenario, il cammino dei diritti può essere letto solo nell'ottica di lungo periodo. Alessandra Facchi, in *Breve storia dei diritti umani* (2013), proprio riferendosi alle considerazioni di Bobbio sulla *Dichiarazione universale* chiosava dicendo che «si tratta solo dell'inizio di un processo, di cui oggi vediamo più chiaramente le difficoltà e di cui non possiamo ancora vedere la conclusione».³⁸ Non possiamo avere certezze, quindi, sulla meta di questo processo; certamente non le possiamo avere per ciò che accade e accadrà fuori dallo spazio giuridico europeo, ovvero se i diritti diverranno reale strumento di tutela della dignità umana, di progresso sociale oppure saranno “specchietti per le allodole”, utili solo come strumento politico di socializzazione nella comunità internazionale. Ma non possiamo avere certezze neanche su quanto accadrà nel nostro Occidente, visto che ormai la letteratura scientifica parla apertamente di «crisi dell'età dei diritti»,³⁹ di «crisi dello stato costituzionale»,⁴⁰ di «crisi delle democrazie costituzionali».⁴¹

In conclusione, evitare i preconcetti, la sovrastrutture ideologiche, certe rigidità scientifiche è il solo modo per tentare di comprendere la fenomenologia dei diritti che è molto più complessa di quanto possa apparire. In questo scenario resta vivo l'insegnamento di Donno, che dovrebbe poi essere quello di ogni storico, atteso che il ricorso a quella lente realistica che ha sempre utilizzato Antonio Donno per approfondire il tema dei diritti rappresenta ancora un buon punto di partenza per chi voglia comprendere in tutta la sua ricchezza la fenomenologia prismatica dei diritti.

³⁷ Cfr. A. PISANÒ, *Breve rassegna degli studi quantitativi sui diritti umani*, in «Rivista di Filosofia del Diritto», III, 1, 2014, pp. 217-232.

³⁸ A. FACCHI, *Breve storia dei diritti umani. Dai diritti dell'uomo ai diritti delle donne*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 126.

³⁹ A. SCHIAVELLO, *Ripensare l'età dei diritti*, Modena, Mucchi, 2016.

⁴⁰ T. MAZZARESE, *Eguaglianza, differenze e tutela dei diritti fondamentali. Nuove sfide e crisi dello stato costituzionale di diritto*, in T. CASADEI, a cura di, *Lessico delle discriminazioni. Tra società, diritto e istituzioni*, Reggio Emilia, Diabasis, 2008, pp. 207-231.

⁴¹ L. FERRAJOLI, in *La democrazia verso i diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 141-180.

VALTER LEONARDO PUC CETTI

Delfini digressivo

Abstract: *The author draws a literary-biographical portrait of Antonio Delfini, remarkable and overall neglected writer of twentieth-century Italian review. He emphasizes: the hybrid political ideology of Delfini, after initial adhesion to Fascism, reconciling dynastic landlordism and industrial communism; poems and prose that boldly and originally grafted surrealism European issues in the Italian tradition; the masterpiece Il ricordo della Basca, inspired by a visionary romantic love and by a digressive and entropic narrative technique, breaking the objective and organic representation of reality.*

Keyword: Antonio Delfini biography; Antonio Delfini works; Surrealism; Romanticism; Fascism; Resistance Movement; Short novel; Twentieth-century crisis of storytelling.

In ogni rassegna dei grandi sacrificati della nostra letteratura novecentesca non difetta il nome di Antonio Delfini: nel suo caso, a differenza di quello di un Bodini (a voler portare, in onore del qui festeggiato prof. Antonio Donno, un esempio salentino, e di gran conto) che invece è un classico semplicemente ignorato, si tratta di emarginazione per evidente crimine di eresia letteraria. Ma tra Bodini e Delfini ci sono anche affinità: due province vissute come leopardianamente recanatesi, Lecce e Modena, odiosamate dall'uno come dall'altro; un'oscura carica autodistruttiva che porta entrambi a sabotare la propria carriera letteraria e il proprio destino editoriale; la mancanza, per ambedue, di quelle «finte idee»,¹ come le chiamava Natalia Ginzbug, di quei nuclei tematici divulgativi e accattivanti, che permettono di stringere lo scrittore in una facile formula che convince gli editori prima e poi affeziona il pubblico dei lettori (la «polverina di pensiero»,² la chiamava Delfini in una nota di diario del '29). Infine, Delfini – che è scrittore nel complesso meno colto di Bodini, o per lo meno meno articolato e regolare nella cultura, sebbene più malizioso nei *pastiches*, più malizioso nelle filigrane di recupero delle sue letture – viene presentato superficialmente, anche da se stesso per dissimularsi, come un *naïf* e invece è un visionario e quindi risulta spiazzante: come chi vada a vedere un film al cinema credendo a una certa appartenenza di genere, in base a quel che fantastica sul-

¹ N. GINZBURG, *Se fossi un editore «lancerei» Delfini*, in *Antonio Delfini* [1971], a cura di A. PALAZZI - M. BELPOLITI, Milano, Marcos y Marcos, 1994, p. 255.

² A. DELFINI, *Diari 1927-1961*, Torino, Einaudi, 1982, p. 31.

la locandina o a certe sommarie recensioni, e poi si trova davanti a quel che non si aspettava.

Il risultato è intanto la quasi irreperibilità delle opere dello scrittore modenese che almeno per il *Fanalino della Battimonda* e per il *Ricordo della Basca* è uno dei più grandi prosatori nostri del secolo passato, tra i pochi con una vera dimensione europea e al cuore della crisi della modernità: certe prime edizioni delfiniane si vendono a prezzi di tappeto persiano. Einaudi varò un piano di pubblicazione delle opere complete ma fece l'errore, a mio avviso, di partire con una scelta dai *Diari*, notevole zibaldone, anch'esso d'impianto in fondo leopardiano e di cui raccomando soprattutto le osservazioni insistenti sulla deficienza del linguaggio, sulla vita che si situa fra il pensato e il detto e che sfugge irreparabilmente alla narrazione, secondo la grande linea di sfiducia nel dicibile, di sconfitta delle intenzioni e dei segni, inaugurata dalla *Lettera di Lord Chandos* di Hofmannsthal, all'inizio del novecento. Il fatto è che i *Diari* delfiniani sono di grossa mole, e il curatore Garboli antologizzò peraltro secondo il suo opinabile gusto perché i materiali inediti, serbati presso la figlia naturale dello scrittore, Giovanna, sono debordanti, e come quelli del Tommaseo chiedono al lettore un'attenzione paziente e comprensiva (Delfini intervalla l'aforisma o la riflessione non solo con comandi pratici a se stesso o con progetti minimi, alla maniera di Stendhal, ma anche con note, con *report* di quotidianità futilissima, che eccitano il feticismo degli specialisti ma che possono annoiare il lettore comune: Tommaseo, ricordo, arrivava ad annotare anche i clisteri o l'ora e la durata del rapporto sessuale). Inoltre il genere diaristico, come quello biografico o autobiografico e quello epistolare, in Italia non tira. Viaggiate per librerie nei paesi anglosassoni o anche in Francia: se entrate a Parigi da Gibert, esempligrizia, vedrete che la sezione per così dire epitestuale o paratestuale o pretestuale rispetto al testo letterario si mangia letteralmente la sezione della critica. Noi, all'opposto, abbiamo in fondo un senso crociano, resistente agli antibiotici, della purezza dell'opera: ci sembra che diari, biografie, corrispondenze siano un guardar dal buco della serratura, omologhiamo al pettegolezzo quel che è archivio serio e importante. Nella cultura anglosassone c'è, per dire, una visione più agonistica del fatto letterario, come di una lotta con l'angelo, quasi risultante dallo scontro di direttrici di forze che attraversano la vita e il commercio quotidiano di uno scrittore. Insomma, i *Diari* delfiniani, lanciati con gran *battage* pubblici-

Delfini digressivo

tario, furono un *flop* e raggelarono l'editore, spingendolo a bloccare la riedizione dei testi narrativi delfiniani, che vengono riproposti da allora, dal 1982, alla spicciolata o con antologie trasversali da case editrici minime, con l'eccezione di *Autore ignoto presenta*, del 2008 e già esaurito, in cui Einaudi ha riunito la prima raccolta di Delfini, *Ritorno in città* coi racconti del *Ricordo della Basca*.

Ma questa gloriosa sfortuna a mio avviso è iscritta nel destino stesso dell'autore. È nato a Modena nel 1907, anche se a volte le fascette editoriali o note biografiche riconducibili a Delfini stesso parlavano del 1908. Viene da una famiglia patrizia, che possedeva da sempre i duecento ettari della terra migliore che ci fosse fra Secchia e Panaro. Al centro di essi, la villa settecentesca di Disvetro, l'eremo delfiniano, in cui, racconta l'amico Molinari,³ ancora all'inizio degli anni '60 i contadini celebravano un rito feudale di omaggio: il 15 di agosto la processione dell'Assunzione si fermava davanti alla loggia della villa e l'altare della Vergine veniva inchinato davanti alla loggia dove sedeva in attesa la madre di Delfini. La gran biblioteca della villa fu sconciata dai tedeschi in ritirata, nel '45: libri e scaffali furono accatastati e bruciati dai soldati per riscaldarsi e dopo di allora Delfini, con una disperata rimozione psicologica, non volle mai riordinare quel che si era salvato e che formava un enorme mucchio al centro della gran sala al pian terreno, mucchio (di cui ci sono documentazioni fotografiche)⁴ dal quale lui pescava a fatica il libro che di volta in volta voleva leggere o consultare. Delfini ha dilapidato le sue proprietà (solo la villa si è salvata), *in primis* il gran palazzo (pure settecentesco, affrescato) di cinquanta stanze, in corso Canal Grande a Modena, ha dilapidato tutto in un modo che anche agli amici riesce misterioso, fra ingenuità della madre, raggi da parte di conoscenti, cause in tribunale incaute, mal impostate e rovinose, cessioni svantaggiose per realizzar capitale rapido, parassitismo di amici peraltro celebri come Panunzio (parlo del fondatore del «Mondo»), gran vita in Italia, soprattutto a Viareggio durante le infinite vacanze estive, e a Parigi. Era una famiglia senza uomini (parlo anche di zii eventuali), una famiglia indifesa: Delfini aveva perso il padre da neonato, proiettando il suo bisogno di paternità negli avi risorgimentali. Per i quattro rami Delfini di-

³Cfr. M. MOLINARI, *La Chartreuse di Disvetro* [1963], in *Antonio Delfini*, cit., p. 294.

⁴Cfr. *Antonio Delfini. Modena 1907-1963. Immagini e documenti*, a cura di A. PALAZZI - C. POLLICELLI, Milano, Scheiwiller, 1983, immagine n. 190, e *Immagini di Antonio Delfini*, Modena, Artestampa, 2007, p. 140.

scendeva infatti da eroi e/o martiri dei moti modenesi del '31: un suo antenato omonimo fu catturato, tra gli altri, dal padre dei fratelli Bandiera, l'ammiraglio Francesco, sul brigantino *Isotta* e tradotto alla prigione di Sant'Andrea a Venezia dove si innamorò della figlia del governatore austriaco del carcere che sposò – una storia iper-romantica, e quella bisnonna, con la sua bellezza, rimase una leggenda in casa Delfini e a Modena. Il miraggio di gloria risorgimentale, l'ossessione insurrezionale abita Delfini fin da ragazzo, sta alla base non solo e non tanto della sua adolescenziale adesione all'avanguardismo fascista (a tredici anni, eludendo il limite dei quattordici perché era un ragazzo già assai sviluppato: vendeva per le strade il giornale fascista della zona al grido «La “Valanga” [era il titolo] chi non la compra lo si stanga!»),⁵ ma particolarmente della sua mania dei manifesti, dico anche quelli che si affiggono ai muri, dei suoi appelli alla cittadinanza, alla nazione, a questo e a quello, che spesso lui girava in sberleffo per spregio e per disincanto. Si va dagli editoriali altisonanti e autoironici di riviste fondate ai vent'anni e abortite o sequestrate dalla censura dopo i primi numeri, a quella stupenda auto-pubblicità al suo primo libro, *Ritorno in città*, nel 1931, che lui personalmente incollò di notte sotto i portici di Modena: «[...] Questo autore ignoto che vi si presenta è quasi certamente un imbecille. Però voi non ne siete sicuri. Prendetevi la soddisfazione di dar dell'imbecille a uno sconosciuto, coi documenti alla mano. Acquistate le mie pubblicazioni!!!!!!!!!!!!».⁶

Poi c'è il manifesto firmato “Ignoto Italiano Contemporaneo”, attaccato ai muri di Firenze nell'agosto del '44, pochi giorni dopo la liberazione della città, di un anarchismo imparziale⁷ verso i fascisti e verso gli alleati, con quel grandioso e derisorio finale: «Fra vent'anni o fra cento e più, quando verranno i liberatori anti-antifascisti, vi si ucciderà in massa per le vie. I superstiti assassini rimarranno estasiati e moriranno di peste come don Rodrigo. Sorgerà allora una piccola fata che si pietrificherà per lo schifo: per secoli e secoli rimarrà unico segno e unico ricordo del più intelligente, del più buono,

⁵A. DELFINI, *Lettera a Romano Bilenchi*, in ID., *Manifesto per un partito conservatore e comunista e altri scritti*, Milano, Garzanti, 1997, p. 191.

⁶Il manifestino è riprodotto in fototipia a p. 68 di A. DELFINI, *Note di uno sconosciuto. Inediti e altri scritti*, Ascoli Piceno, Marka, 1990 e (meno leggibile) in A. DELFINI, *Ritorno in città* [1931], in ID., *Autore ignoto presenta*, Torino, Einaudi, 2008, p. 2.

⁷Ribadito nel breve apologo *Emergenza*, in A. DELFINI, *La Rosina perduta*, Firenze, Vallecchi, 1957, p. 99-102.

Delfini digressivo

del più remissivo popolo del mondo».⁸

Soprattutto, c'è il famoso *Manifesto per un partito conservatore e comunista*, da integrarsi con una lettera ad Arnoldo Mondadori: affascinante minestrone con un programma fiammeggiante che prevedeva da un lato l'inalienabilità, non aumentabile ma con tanto di maggiorascato, delle grandi proprietà terriere se ancestrali e se svincolate da altre fonti di reddito, in quanto depositarie dei valori morali della nazione, della *pietas* e del disinteressato contributo alla vita pubblica. D'altro lato, collettivismo comunista nella grande industria con esproprio della proprietà privata, di contro a quello che Delfini chiamava il dirigismo liberista o liberismo dirigista del potere politico-economico colluso della democrazia cristiana. Infine, liberalizzazione assoluta del piccolo commercio e dell'artigianato, costo zero delle licenze. Sul piano della riforma istituzionale: ripristino del collegio uninominale; ineleggibilità a vita dei compromessi con la repubblica sociale; nessuno stipendio, nessuna indennità ma semplice rimborso del vitto e alloggio per gli eletti al parlamento. Feroce la critica alla costituzione repubblicana, da parte di questo ex-avanguardista, ex-frondista del fascismo, ex-monarchico, durante la resistenza infido sia ai bianchi sia ai rossi, che non si fidavano di quello che, come lui stesso racconta, un conducente d'autobus chiamò una volta, nei primi anni trenta, «*matt, sgnór e fascesta*»:⁹ bianchi e rossi che lui mise però d'accordo a Viareggio, svaligiando di notte la santabarbara dei repubblicchini da solo e riportando fucili e munizioni al capo del CLN locale. Si legga questo stralcio dal *Manifesto per un partito conservatore e comunista*: «L'odierna costituzione non ha un articolo che non sia pura e semplice chiacchiera. Anche per le costituzioni vale, come per le altre creazioni dello spirito umano, il principio che non si può pretendere di inventare quanto è stato inventato da centinaia di anni. I creatori della costituzione italiana odierna somigliano un poco a quei pazzi che inventano l'ombrello e il cavallo. Ma al primo non mettono le stecche e al secondo danno gambe di struzzo».¹⁰

Siamo a metà, un'indecidibile e schizofrenica metà, fra De Maistre e i pensatori della Restaurazione da un lato e la critica leninista alla democrazia formale di *Stato e Rivolu-*

⁸DELFINI, *Manifesto per un partito conservatore e comunista e altri scritti*, cit., p. 112. Nei *Diari 1927-1961*, cit., p. 280 e ss., Delfini dilata con ugual apocalittismo l'imparziale rigetto di quelle che erano, ai suoi occhi, speculari tirannie.

⁹A. DELFINI, *Il ricordo del ricordo* [1956], in ID., *Autore ignoto presenta*, cit., p. 241.

¹⁰DELFINI, *Manifesto per un partito conservatore e comunista e altri scritti*, cit., p. 151.

zione dall'altro, da parte di uno che ancora nell'immediato dopoguerra meditava un aggiornamento dello statuto albertino. Ci fu anche un'allocuzione (*La maggioritaria*), una violenta pronuncia contro la cosiddetta "legge truffa" del 1953 – in cui Delfini paragonava quest'ultima e il blocco attorno alla DC alle elezioni bloccate dell'aprile del 1924 –, che fu rifiutata da Pannunzio sul «Mondo» per gretta pavidità.¹¹ E mi fermo con l'*Appello ai gentiluomini*, che è del 1960 e in cui si invita a votare per il PCI, contro gli «orrori del neocapitalismo italiano».¹²

Il disegno, la *silhouette* della vita di Delfini è del resto emblematica. È la vita di un perdigiorno sublime, di un *Taugenichts*, per dirla alla Eichendorff, immalinconita da un'ansia, da quella che lui in modenese chiamava *magón*, da un'esperienza delusiva del vuoto cui risponde una sempre risorgente brama, una brama indistinta di emozione e di gloria, di ingenua gloria e di emozione incorrotta, di imprevedibilità rinfrescante. C'è una condizione di orfanità, in Delfini, che va al di là del dato anagrafico. Ricordo comunque l'episodio impressionante che lo scrittore riferisce nel suo libro cagliostro e affabulatorio sulla *Chartreuse* stendhaliana.¹³ Verso il finire della vita di Delfini (il quale morì in ospedale, nell'indifferenza e nella solitudine, mentre a Modena impazziva il carnevale, il martedì grasso del 1963: l'avesse scelto un regista o sceneggiatore, avremmo parlato di finale melodrammatico hollywoodiano, invece è un finale delfiniano al cento per cento) per imprecisate ragioni burocratiche si rese necessario disseppellire le spoglie di Anton Giulio Delfini, il papà dello scrittore: racconta Delfini che riaperta la cassa, come talvolta succede, a distanza di più di cinquant'anni gli apparve intatta la salma e quasi sorridente l'immagine dal vivo del padre, che lui non aveva mai visto, l'immagine di un giovane bellissimo e pronto a svegliarsi dal sonno... Delfini si vantava pertanto di essere stato l'unico figlio ad aver conosciuto per la prima volta, essendo vecchio, un padre tanto più giovane di lui... Fiabesco, freudiano risarcimento dell'Edipo, il padre diventato figlio e impossibilitato a nuocere, vivo e morto allo stesso tempo.

Delfini esce dalla scuola per sempre in quinta ginnasio, aveva studiato fino al ginnasio inferiore a casa coi precettori: dai *Diari* e spigolando nelle opere si intuisce, direi,

¹¹Cfr. *ibid.*, pp. 172-177.

¹²*Ibid.*, p. 200.

¹³A. DELFINI, *Modena 1831, città della Chartreuse*, Milano, Scheiwiller, 1962, p.10.

Delfini digressivo

una violenta crisi relazionale, di socializzazione, nel momento in cui dovette aver rapporto fisso, scolaramente istituzionale, con gli altri ragazzi, e allora partì una deriva, penosa ma anche ascetica, che sarebbe durata tutta la vita, una vita condotta, per dirla con Delfini stesso, da «semidio dimenticato dagli uomini e dalla società».¹⁴ Dirà, in un racconto, che camminava avanti per lasciare il mondo da parte. Il crinale è comunque la vendita del palazzo avito in Modena: è allora, nel 1935 che comincia un disancoraggio senza ritorno, senza più un porto. L'abbondante galleria fotografica che ci rimane è eloquente: fino ai trent'anni vediamo un giovane di bellezza meravigliosa, di eleganza brummelliana (in città era soprannominato "il duca"), dominante le foto di gruppo (sempre piccolo gruppo, ad ogni modo) o le foto coi due grandi amici della giovinezza, Guandalini, il fondatore della casa editrice Guanda, e il già citato Pannunzio. Alla fine degli anni trenta Delfini si imboldisce di colpo, si stempia rapidamente, perde il sorriso o ne acquista uno che è piuttosto un ghigno, veste in modo trasandato. Il fatale trasferimento a Firenze, in quel '35, perso dietro alla chimera della carriera letteraria, gli sarà micidiale. Il suo autodidattismo viene, sotto sotto, schernito nell'ambiente delle giubbe rosse, l'inclassificabilità della sua narrativa (su cui *infra*) gli procura difficoltà di accettazione nelle riviste che contano: la parola d'ordine è "dilettante", anche se un Montale è messo in riguardo e quasi intimidito da quell'esempio di *junker*, che cura poco le gerarchie letterarie, che non partecipa ai riti di protocollo, che è dentro e fuori allo stesso tempo. Delfini d'altra parte lascia schizzi indimenticabili del sussiego trombonesco di quel mondo che oggi è mitizzato nei manuali di liceo, sulla viltà conformista d'esso dinanzi al fascismo: ne fa le spese, ad esempio, lo stesso Montale, satireggiato in una serie di lettere immaginarie a una signorina Matilde da istruire sulla letteratura moderna (in una di queste lettere, ad esempio, chiede alla signorina se, finite di leggere le *Occasioni*, non desideri una morte coi conforti cristiani,¹⁵ altrove si accanisce come faceva Tommaseo contro Leopardi e allude a Montale che sdottora a un cenacolo muto e ammirato rammaricandosi di non essere ancora all'altezza del Foscolo ed esclamando sconsolato «Certo però che sarebbe mio dovere esserlo!».¹⁶ Nel dopoguerra, col mondo letterario

¹⁴ DELFINI, *Il ricordo del ricordo*, cit., p. 225.

¹⁵ Cfr. A. DELFINI, *Lettere a Matilde* [1940], in ID., *Manifesto per un partito conservatore e comunista e altri scritti*, cit., p. 73.

¹⁶ DELFINI, *Il ricordo del ricordo*, cit., p. 278.

che in estate si riversava in quella Versilia dove lui era stato fin da piccolo reuccio (la madre era stata una delle prime gentildonne a seguire la voga dannunziana) e adesso era solo una curiosità compassionata e mostrata a dito e con quello a Roma dove, in due fasi, andrà ad abitare tra fine dei cinquanta e inizio dei sessanta, stessa incompatibilità, ora accresciuta da quello che lui giudicava, nelle nuove poetiche, un fasullo ritorno al reale, una sbornia di neorealismi d'accatto, insinceri, manieristici (Delfini diceva che c'era una retorica della semplicità, ed era quella di chi prima non era riuscito a sfondare col pubblico facendo l'oscuro), un neorealismo di regime, che lo faceva apparire un atardato di quella letteratura anteguerra dove invece lui era già, paradossalmente, un e-marginato. Disse una volta a un amico: «La realtà? Non esiste la realtà. Esiste solo l'immaginazione. La realtà? La realtà siamo io e te, seduti al caffè Hungaria, in piazza Ungheria, come due imbecilli»¹⁷ e nelle note alle *Poesie della fine del mondo* scriveva che «nella realtà, che il poeta non vive, si dica che egli ci vive».¹⁸ Viene da pensare al detto di Villiers de L'Isle-Adam, citato più volte da Montale: «Vivere? Lo facciamo per noi i nostri domestici!». Nell'importante introduzione (felicitemente sfasatasi in racconto metamerico) al *Ricordo della Basca* Delfini ripete che «non si scrive mai di ciò che esiste, ma soltanto di ciò che non esiste».¹⁹ E in un notevole discorso, *L'arte e la libertà*, che gli fu interrotto con la forza da emissari del CLN mentre lo stava recitando ai microfoni di «Radio Firenze», dopo la liberazione, risuonavano del resto accenti pressantottini, minacciosamente esaltati: «Per quanto gli artisti siano osservati dalla polizia del mondo intero, essi detengono l'immaginazione. Lo stato d'insurrezione iniziato con la rivolta romantica, potrebbe trasformarsi in rivoluzione. Guai se il fiume dell'immaginazione dovesse straripare in un mondo che non ne conosce le acque, sulle cui qualità ha avuto cattive informazioni. Questa volta non saranno gli artisti che moriranno nelle galere, nei manicomi, o suicidi, sarà precisamente il contrario».²⁰

Il fatto centrale è che Delfini aveva per la mediocrità borghese una sensibilità acutissima, inusuale per i nostri scrittori, solitamente opportunisti e integrabili politicamente

¹⁷Presumibilmente Garboli, il mentore critico di Delfini (magari un mentore un po' troppo accaparratore e che tendeva a far troppo posto alla propria persona, alla propria figura di amico, il quale trasse anche dei vantaggi di posizione, diciamo così, e di relazioni dalla frequentazione di Delfini). L'aneddoto è narrato in GINZBURG, *Se fossi editore "lancerei" Delfini*, cit., p. 256.

¹⁸A. DELFINI *Poesie della fine del mondo, del prima e del dopo*, Torino, Einaudi, 2013, p. 169.

¹⁹DELFINI, *Il ricordo del ricordo*, cit., p. 249.

²⁰DELFINI, *Manifesto per un partito conservatore e comunista e altri scritti*, cit., p. 138.

Delfini digressivo

(Delfini, con una delle sue sarcastiche formule fulminanti, diceva che essi non vivono in torri d'avorio ma in salotti d'avorio).²¹ Era un cacciatore ineguagliabile, un segugio infallibile di comportamenti in codice, di inautenticità del vivere, del cretinismo borghese insomma, di quelli che in un'intervista lui chiamò, memorabilmente, i «borghesi pseudo-tutto»;²² la sua capacità mimetica e caricaturale del *poncif* borghese, dello standard del luogo comune, dell'appiccaticcio convenzionale, era inesauribile. In un appunto di diario del '30 lo chiama, con una modernità anticipatoria di definizione davvero straordinaria, «discorso unico»,²³ massificante e abbrutente.

Due sono i prodotti, pur a distanza di tanti anni fra loro, di questa sorta di raddomanzia, che aveva Delfini, per le degenerazioni etico-linguistiche: il già citato *Fanalino della Battimonda* e le *Poesie della fine del mondo*. Il primo²⁴ consta di due prose, scritte a intervallo di un anno, una in una serata del gennaio 1933 e l'altra in una del novembre 1934. Delfini era stato lungamente a Parigi nel '32 ed era stato conquistato dai surrealisti, coi quali era venuto a contatto e di cui aveva fatto un'indigestione di lettura. Tornato in Italia, per due volte, in stato irripetibile di *trance* procuratosi accompagnandosi al piano, Delfini si lanciò in quello che è l'unico esempio italiano in prosa di cospicuo esito artistico, a mio avviso, di scrittura automatica. Pubblicando solo nel '40 questa operetta,²⁵ Delfini vi premise un'avvertenza prudente, cautelare che forse sviò la critica successiva e oscurò l'importanza di questo testo. Era l'anno della nostra entrata in guerra e contro la Francia e la sua cultura era da tempo stato lanciato l'anatema: Delfini si premunisce, nella prefazione, calcando sul carattere di mero divertimento, di esperimento imitativo di una letteratura d'importazione cui non risparmia qualche ironia. Mi sembra che questo messaggio, che oggi diremmo politicamente corretto ma di copertura, fu purtroppo recepito al primo grado, nelle loro recensioni, per esempio da Mario Alicata a botta calda²⁶ e da Tommaso Landolfi per malevolenza²⁷ (Landolfi era a Firenze l'altro *nobilis homo* della compagnia delle giubbe rosse, salvo che lui i beni non li aveva più e

²¹Cfr. DELFINI, *Il ricordo del ricordo*, cit., p. 278.

²²M. PIAZZOLLA, *Tre domande ad Antonio Delfini* [1959], in *Antonio Delfini*, cit., p. 90.

²³ DELFINI, *Diari 1927-1961*, cit., p. 96.

²⁴ Oggi si legge in A. DELFINI, *Il fanalino della Battimonda*, Milano, Lombardi, 1993.

²⁵ Firenze, Giannini e Giovannelli.

²⁶Cfr. M. ALICATA, *Antonio Delfini* [1941], in ID., *Scritti letterari*, Milano, Il Saggiatore, 1968, pp. 132-135.

²⁷Cfr. T. LANDOLFI, «*Il ricordo della Basca*» di A. Delfini, in «*Circoli*», VIII, 1939, pp. 1389-1392.

lottava ogni giorno contro le ristrettezze; inoltre la sua musa eruditissima, sofisticata, cozzava contro l'emotivismo, come lo chiamava Delfini, della musa *nabis*, primitiva, dell'altro; di qui una neanche molto dissimulata rivalità, sicché Delfini adombra Landolfi ne *Il ricordo di un ricordo* col nomignolo di "Deprap", iniziali di «depravato di provincia»²⁸. Poi anche Baldacci,²⁹ con un'assurda contrapposizione di Palazzeschi a Delfini, sottovalutò l'esperienza surrealista del modenese, che pure improntò decisamente l'ispirazione dei suoi racconti, come dirò più avanti. Il *Fanalino della Battimonda* è un flusso ininterrotto sopra un pretesto narrativo esilissimo e non decisivo (due amici si rifugiano dalla stupida città in un mulino per fomentare, quasi in laboratorio, una rinascita della verità dei sentimenti): la magia di Delfini qui è nel modo in cui il linguaggio è lasciato libero di trovare la sua strada, per catena di associazioni analogiche che diramano sistematicamente da modi di dire convenzionali, da metafore logore e prese alla lettera, da spezzoni straniati di dialogo borghese, da formule burocratiche o tecnico-legali delle professioni usate come mantra. Il linguaggio utilitario e beota, il linguaggio della tribù che offende la spontaneità, viene svuotato, viene reso inservibile e (qui è la novità) piegato a reinterpretazione lirica, perché dal frasario borghese, decontestualizzato e alterato casualmente, escono, come allucinazioni, nuove immagini, figure dell'interiorità, avventure impensate e create dall'accostamento delle parole. È come se nell'orinatoio rovesciato di Duchamp spuntassero fiori, come se il degrado del linguaggio ordinario trovasse un nuovo motore che lo facesse rifunzionare ma come poesia, come scoperta.

Le *Poesie della fine del mondo* recuperano invece la lezione più aggressiva, più abrasiva del surrealismo, con una tecnica di *collage* di tutto il bestiario del linguaggio borghese d'ordinanza. Un'anticipazione di queste poesie, che datano della fine degli anni '50 e che Bassani direttore di collana coraggiosamente pubblicò per la Feltrinelli, si era avuta da parte di Delfini, fra il '39 e il '40, con una serie di montaggi di titoli di giornale ritagliati e incollati, che è stata ripubblicata nell'edizione recentissima Einaudi

²⁸DELFINI, *Il ricordo del ricordo*, cit., p. 282. Sui rapporti privati fra i due scrittori cfr. quanto scrive Delfini nei *Diari 1927-1961*, cit., pp. 259 e ss. e C. BO, *Ricordo di Antonio Delfini*, in *Antonio Delfini. Testimonianze e saggi*, Atti del convegno promosso dall'assessorato alla cultura del comune di Modena (11-13 novembre 1983), Atti della commemorazione promossa dall'amministrazione comunale di Modena (27 ottobre 1963, a cura di C. POLLICELLI, Modena, Mucchi, 1990, pp. 244-245.

²⁹Cfr. L. BALDACCIO, *Delfini*, in ID., *Letteratura e verità. Saggi e cronache sull'Otto e sul Novecento italiani*, Milano-Napoli, Ricciardi, 1963, pp. 196-198.

Delfini digressivo

dell'opera poetica delfiniana e che ora è proiettata con tecnica digitale sul soffitto della sala conferenze della biblioteca comunale di Modena, intitolata a Delfini: un cielo di poesia, è una cosa che credo che sarebbe piaciuta molto a Delfini. Le *Poesie della fine del mondo* avevano una citazione allusiva in epigrafe, purtroppo saltata nella stampa,³⁰ da Esenin: «Che paese! Fu follia parlare del paese che fu mio!». Sono una miscela esplosiva innescata dalla fine dell'ultimo amore di Delfini, quello per una figlia di industrialotto di Parma, un amore documentato dalle lettere alla giovane donna che Guanda pubblicò subito dopo la morte del poeta:³¹ se volete, è l'equivalente del ciclo di Aspasia per Leopardi. La maledizione contro la donna che lo ha illuso si carica di tutto l'odio per il ceto di cui lei è espressione e assume toni apocalittici, da profeta biblico, in rapporto alla situazione politica. L'imbecillità sorda delle definizioni borghesi del vivere viene avventata come un insulto, come un oracolo degradato contro la donna, la quale perde tratti umani riconoscibili e diventa una maschera grottesca, un simbolo di perdizione, un pauroso fantasma gigantesco proiettato contro uno schermo, nel buio dell'Italia, il buio del boom economico fasullo che anche Bodini, negli stessi anni, passava al vetriolo della poesia surrealista di *Metamòr* (l'«inumanesimo italiano»³² come lo chiamava Delfini). Come disse impeccabilmente Pasolini, era l'alto senso del sacro che, in Delfini, spingeva alla dissacrazione del tutto.³³ Ecco solo uno specimine, perché breve e perché “più facile”, dal gruppo delle poesie non incluse nella prima edizione del volume:

Le ragazze del mondo borghese

Le ragazze del mondo borghese
si danno col sangue dell'ova rapprese.
È la gran moda democristiana: restar la vergine e far la puttana.
Oppur dar la patacca col puro cipiglio:
se ricca è la bimba-restar senza figlio.

³⁰Cfr. I. BABBONI, *Appunti del curatore*, in DELFINI, *Poesie della fine del mondo, del prima e del dopo*, cit., p. XXIII.

³¹Cfr. A. DELFINI, *Lettere d'amore*, Parma, Guanda, 1963.

³²DELFINI, *Il ricordo del ricordo*, cit., p. 287.

³³Come si legge nella trascrizione della sbobinatura di un intervento commemorativo tenutosi nella sala della cultura del comune di Modena qualche mese dopo la morte di Delfini e contenuta a p. 274 di *Antonio Delfini. Testimonianze e saggi*, cit.

Non è questa educazione radicale:
è l'avvertenza di un buon cardinale.

Votate, votate, votate
votate nel vaso
ma con la mano lo scudo crociato
segnate per caso³⁴

Per finire, e saltando altre opere che pure non sarebbero davvero senza interesse,³⁵ c'è da dire di quel che è più, del libro, *Il ricordo della Basca*, cui è, sopra ogni altro, consegnata la grandezza di Delfini: edito nel 1938,³⁶ ripubblicato dal '56³⁷ in poi con una vasta introduzione dell'autore che è un piccolo libro a sé. *Il Ricordo della Basca*, a cercare una formula, è il libro di romanticismo dissennato, europeo, che il nostro Ottocento non aveva mai conosciuto, ma un romanticismo aggiornato a quella frattura epistemologica novecentesca che impedisce ormai le soluzioni lineari di racconto, i rapporti causali nel tempo e nello spazio. In effetti tutto Delfini va per la tangente, sfugge alla presa, reclama libertà e contraddizione interna (scrise una volta: «Per me fare lo scrittore significa, senza alcun interesse premeditato, abbracciare tutte le possibilità della vita, oltre alla possibilità di inventare altre possibilità»),³⁸ ma la ragione del titolo di questo mio intervento («Delfini digressivo») poggia soprattutto su quella serie di capolavori che compone la raccolta maggiore. Sugerirei agli inesperti di Delfini, perché non abbiano vertigini da disorientamento, di cominciare la lettura dai racconti di impianto apparentemente più classico, come *La modista*, una sorta di racconto naturalista alla Zola però sfigurato e sincopato, racconto ispirato e anzi dedotto da *Madame Cézanne seduta*

³⁴DELFINI, *Poesie della fine del mondo, del prima e del dopo*, cit., p. 209.

³⁵Essenzialmente *Misa Bovetti e altre cronache*, Milano, All'Insegna del Pesce d'Oro, 1960, in cui Delfini, con accenti grotteschi, rabelaisiani e fumettistici, delira romanzescamente la storia d'amore, di un platonismo depravato (per dirla con lui), alla radice delle *Poesie della fine del mondo* e documentata nelle *Lettere d'amore*.

³⁶Firenze, Parenti.

³⁷Pisa, Nistri-Lischi. Nell'anno della morte è riedito da Garzanti e vince il premio Viareggio alla memoria, in mezzo alle polemiche perché Renato Guttuso, dalle pagine dell'«Unità», accusa goffamente Pasolini, il quale era nella giuria ed era principale sostenitore del libro delfiniano, di aver tradito la Causa, e cioè il candidato del partito, Piovene (attacco penoso, cui Pasolini rispose seccamente e nobilmente, attacco verosimilmente comandato dall'allora direttore dell'organo del PCI, Alicata, critico letterario militante oggi dimenticato ma di gran qualità e che nutriva vecchia disistima per Delfini, come ho di sfuggita accennato *supra*).

³⁸DELFINI, *Il ricordo del ricordo*, cit., p. 236.

Delfini digressivo

su una poltrona rossa, opera del grande impressionista francese che tre anni fa è venuta per la prima volta in Italia, per una mostra al Vittoriano, dal museo di Boston, oppure si cominci da *Un libro introvabile*, dove il soggetto della fantasticheria, recante punto di vista, è eccezionalmente una donna, la madre del protagonista e dove un libro innominato di poeta tedesco veicola invano il sogno di un'altra vita, oppure si prenda le mosse dalla falsa autobiografia *10 giugno 1918*, col suo inizio compassato che sfocia nella finale fantasia di sangue. La situazione tipo è quella di un giovane personaggio maschile che, in una città sempre diversa ma sempre Modena, irrompe nella vita adulta e vi si perde, smarrito dietro un amore che riesce ogni volta impossibile a determinarsi nel tempo e nel reale: è un sogno, è un ricordo, è un'attesa; i tempi si mescolano, la narrazione procede a strappi, a giravolte, a negazioni o a trasfigurazioni del già raccontato, ma ogni volta con la sicurezza, un po' irridente, di chi racconti la più elementare e scontata delle favole. Uno dei nostri migliori romanzieri di oggi, Rosetta Loy, ha parlato, per il *Ricordo della Basca*, di vita vista come dietro a un vetro³⁹ e direi che la metafora va presa alla lettera, perché il tema della finestra, della vetrata, dello sguardo che misura una distanza irreparabile, come di tempo nello spazio, è in tutti questi racconti. Come è anche presente e ossessivo il *topos* del viaggio o dell'erranza cittadina: si è parlato a mio avviso impropriamente di *flâneur* baudelairiano, di vagabondo urbano, ma Delfini non vede, delira piuttosto, e il viandante dei suoi racconti, «gonfio di niente»,⁴⁰ «soffio di vagante»⁴¹ (come lui splendidamente dice), avanza fra apparenze oppiate, alterate, nell'incertezza fra ricordo e premonizione. L'intercambiabilità dei tempi, le brusche accelerazioni e i tagli nella narrazione, da un lato, e all'opposto certe distensioni che sono come uno sprofondare nel tempo («ricordo di un ricordo di non ricordarsi»,⁴² dice Delfini), il rimpallarsi vicendevole di un passato memorabile su un futuro vaghissimo (perciò «il presente non è mai», dice anche Delfini nei *Diari*),⁴³ formano il fascino di questo capolavoro a cui non troverei altra sigla che quella di un distico delle *Soledades* di Machado: «De toda la memoria sólo vale/ el don preclaro de evocar los sueños». I

³⁹Cfr. R. LOY, *Appendice su un caso di eroismo* [1983], in *Antonio Delfini*, cit., p. 271.

⁴⁰A. DELFINI, *Lo spettro dell'infanzia*, in *Poesie della fine del mondo, del prima e del dopo* cit., p. 8.

⁴¹A. DELFINI, *C'era una ragazza alla finestra*, in *Ritorno in città* [1928], in *Autore ignoto presenta*, cit., p. 22.

⁴² DELFINI, *Il ricordo del ricordo*, cit., p. 250.

⁴³ DELFINI, *Diari 1927-1961*, cit., p. 131.

ricordi sono sogni, speranze di futuro (anche se i racconti delfiniani uccidono alla fine questo sogno o lo lasciano presagire vano): «Mi ero addormentato nel sogno di vivere domani»,⁴⁴ «il vizio di un sogno infinito senza mutamenti e senza sonno».⁴⁵ E tutto ruota comunque attorno a un fantasma femminile, inafferrabile. È difficile trovare antecedenti certi delle donne delfiniane, di queste «Beatrici '900»⁴⁶ come le chiamava lui autoironicamente. A mio parere il modello dell'*amour fou*, dell'amor folle, dei surrealisti, Breton in testa, si incrocia, soprattutto per la figura della Basca, con le donne dei lirici trobadorici, con lo spasimo dei Jaufrè Rudel. Nella Basca, in quanto basca, qualcuno ha voluto vedere impronta della Manuelita Etchegarray di Dino Campana. Io sottolineo di nuovo la traccia romantica, di quel romanticismo visionario che il nostro ottocento non seppe affrontare: penso alle Aurelie, alle Silvie di Nerval – Nerval, un'anima così affine a quella di Delfini! Donne come bolle di tempo, cangianti di situazione in situazione, sempre che le situazioni non siano tutte sogni o materializzazioni effimere di un batticuore, donne come misteri che promettono salvezza, a saperne attraversare il deserto, a non morire per via. Come è purtroppo successo a Delfini.⁴⁷

⁴⁴ A. DELFINI, *La Rosina perduta*, in ID., *La Rosina perduta*, Firenze, Vallecchi, 1957, p.12.

⁴⁵ A. DELFINI, *Racconto non finito* [1949], in ID., *Autore ignoto presenta*, cit., p. 201.

⁴⁶ DELFINI, *Il ricordo del ricordo*, cit., p. 251.

⁴⁷ Alcune delle notizie contenute in questo saggio e altre interpretazioni dell'opera delfiniana, più o meno convergenti con quella che qui si è proposta, si troveranno, oltre che nei testi critici già citati nelle note precedenti, anche nelle seguenti voci bibliografiche, che più di altre si raccomandano: *Guanda Delfini e la cultura modenese*, a cura di G. MONTECCHI - A.R. VENTURI, Modena, Artestampa, 2012; *Luoghi e non luoghi: la flânerie di Antonio Delfini*, topografie di A. BERTONI ET ALII, Modena, Artestampa, 2007; A. BERTONI, *Scritti da un ducato in fiamme. Delfini, D'Arzio e il Novecento*, Reggio Emilia, Corsiero, 2016; S. CALABRESE, *La città letteraria di Antonio Delfini*, in «Lingua e stile», XX, 3, 1985, pp. 271-295; G. CELATI, *Antonio Delfini ad alta voce*, in DELFINI, *Autore ignoto presenta*, cit., pp. V-XXXV; S. CIRILLO, *La «mala poesia» di Antonio Delfini*, in ID., *Nei dintorni del surrealismo. Da Alvaro a Zavattini. Umoristi balordi e sognatori nella letteratura italiana del Novecento*, Roma, Editori Riuniti, 2006, pp. 63-70; L. FONTANELLA, *Delfini surrealista: dalla «presenza perduta» di Ritorno in città alla «dictée automatique» del Fanalino della Battimonda*, in ID., *Il surrealismo italiano*, Roma, Bulzoni, 1983, pp. 157-187; C. GARBOLI, *Il Ricordo della Basca* [1982], in DELFINI, *Note di uno sconosciuto. Inediti a altri scritti*, cit., pp. 103-110; ID., *Introduzione a A. DELFINI, Racconto non finito*, Urbino, 1992, pp. 3-12; ID., *Introduzione a DELFINI, Il fanalino della Battimonda*, cit., pp. VII-XIX; ID., *I Diari di Delfini* [1982], in ID., *Storie di seduzione*, Torino, Einaudi, 2005, pp. 9-49; P. GERVASI, *Retiche mediali e forme letterarie: Antonio Delfini*, in «Betwween», IV, 7, 2014, pp. 1-26; S. GUARNIERI, *L'ultimo testimone*, Milano, Mondadori, 1989, *passim*; G. GUGLIELMI, *L'immaginario di Delfini*, in *La prosa italiana del Novecento II*, Torino, Einaudi, 1998, pp. 59-71; L. LENZINI, «I duellanti» – *Un contributo critico*, 2012, in <http://www.tommasolandolfi.net/553/>; G. MARCHETTI, *Delfini*, Firenze, La Nuova Italia, 1975; M. PETRELLI, *Contrappunti delfiniani: la noia, la memoria, l'oblio*, in «Leitmotiv», I, 2001, in <http://www.ledonline.it/leitmotiv/>, pp. 43-71; A. RAVASI, *Circostanze della mala poesia di Antonio Delfini*, in «Poliorama», II, 1983, pp. 163-187; C. TERRILE, *Antonio Delfini e la poetica del travestimento*, in «Paragone», LVIII, 69-71, 2007, pp. 97- 124; G. UNGARELLI, *Antonio Delfini fra memo-*

Delfini digressivo

ria e sogno, Roma, Bulzoni, 1973.

DOMENICO SACCO

*Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana**

Abstract: *Among the early age of Giolitti and the First World War it happens what historians call the Italian “administrative takeoff”. One of the reforms that in practice proved more important was the Emigration Act 1901, until the advent of Fascism. The law provided, besides the establishment of the General Commissariat of Emigration (GCE), the establishment of a Council of Emigration. It was an expression of a “social liberalism”. The Council supported the Minister of Foreign Affairs for matters relating to migration and had the task to provide guidelines for the action of the GCE. In this essay I analyze the political and social debates of the Council in the age of Giolitti.*

Keywords: Age of Giolitti; Emigration; Special institutions for emigration; Council of emigration.

1. *Premessa*

Il Consiglio dell'emigrazione costituisce un importante terreno di analisi per gli studiosi che intendono fare luce su un significativo aspetto politico e istituzionale dell'emigrazione nell'Italia liberale. In età giolittiana la più importante legge sull'emigrazione, la n. 23 del 1901, approvata sulla spinta della grande ondata emigratoria italiana dell'inizio del secolo scorso, e destinata sostanzialmente a durare fino all'avvento del fascismo, era espressione di un “liberalismo sociale” che aveva avuto il sopravvento su un “liberalismo conservatore”. Fu creato, in questo ambito, il Consiglio dell'emigrazione con funzioni politico-consultive nei confronti del ministro degli esteri e di stimolo e d'indirizzo nei confronti del commissariato generale dell'emigrazione: esso ebbe venticinque anni di vita essendo stato costituito in ottemperanza al disposto della legge 31 gennaio 1901 n. 23, e sciolto con R.D. 23 ottobre 1927 n. 2146. Certamente l'aspetto peculiare della legge del 1901 era rappresentato (insieme alla fondazione del commissariato dell'emigrazione) dall'istituzione del Consiglio dell'emigrazione composto da alcuni membri del parlamento, dai rappresentanti della Lega nazionale delle cooperative e delle società di mutuo soccorso: una riforma di grande importanza se si pensa che esso costituì in seguito, nel 1903, un modello per il Consiglio superiore del lavoro. Ciò stava a sottolineare il rilievo che veniva dato – ma non solo –

* Questo studio è nato nel contesto di un più generale progetto di ricerca, del quale vengono forniti alcuni primi e parziali risultati: il saggio costituisce, infatti, almeno in parte, un'anticipazione di una monografia più ampia che chi scrive ha in corso di pubblicazione sul consiglio dell'emigrazione in età giolittiana presso la casa editrice Pensa (Lecce-Brescia). A tale studio rinvio per una più specifica articolazione delle questioni trattate in questa sede.

all'integrazione delle cosiddette "classi subalterne" nei processi formativi della legislazione "speciale" dell'emigrazione.¹

Malgrado ciò, si deve pur dire che lo stato degli studi sul Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana è ancora quanto mai precario.² Manca uno studio complessivo, sul periodo, solido e documentato, paragonabile a quelli dedicati agli altri consigli.³ La ricerca che si presenta in questa sede non ha certo l'ambizione di risolvere tutti i punti oscuri esistenti, ma è "mirata" verso i problemi politici e le vicende istituzionali del consiglio dell'emigrazione.

Per quanto riguarda le fonti, poiché non è stato possibile reperire i fondi archivistici relativi al consiglio dell'emigrazione, l'analisi inerente a questo ente è stata condotta sulla base degli atti pubblicati nel «Bollettino dell'Emigrazione». Lo studio del consiglio può giovare, infatti, soltanto di un certo tipo di fonti, poiché di esso non esistono né l'archivio, né le carte del ministero degli affari esteri.⁴ I resoconti sommari delle sedute del consiglio furono pubblicati nel «Bollettino dell'Emigrazione», che uscì con regolarità, a cura del commissariato generale dell'emigrazione, a partire dal 1902, per tutta l'età giolittiana. Dell'attività svolta dal consiglio diedero conto inoltre i commissari generali nei rapporti che dovevano essere allegati alle relazioni dei ministri degli esteri,

¹ Cfr. S. SEPE, *Stato e sindacato nell'amministrazione del lavoro. Il problema della rappresentanza nel Consiglio superiore del lavoro (1910)*, Roma, Edizioni del Lavoro, 1995, e F. BERTINI, *Il Consiglio superiore del lavoro e la rappresentanza dei produttori*, in M. DEGL'INNOCENTI, a cura di, *La cultura delle riforme tra Otto e Novecento*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2003, pp. 169-203.

² Per un altro periodo, disponiamo di un importante lavoro dedicato al primo dopoguerra: E. PRIMICERI, *Il Consiglio superiore dell'emigrazione dalla Grande Guerra al regime fascista (1915-1927)*, Lecce-Brescia, Pensa, 2010. È presente, inoltre, un saggio che si concentra su un aspetto specifico del consiglio: D. MARUCCO, *Il Consiglio superiore dell'emigrazione. Problemi sindacali e sindacalisti nei dibattiti di un quarto di secolo*, in V. BLENGINO - E. FRANZINA - A. PEPE, a cura di, *La riscoperta delle Americhe. Lavoratori e sindacato nell'emigrazione italiana in America Latina 1870-1970*, Milano, Teti, 1994, pp. 44-61.

³ Gli studi attualmente disponibili sui consigli sono: D. MARUCCO, *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo. Il Consiglio della previdenza dal 1869 al 1923*, Milano, FrancoAngeli, 1984; G. VECCHIO, a cura di, *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, Milano, FrancoAngeli, 1988; G. CIAMPI, *Il governo della scuola nello Stato post-unitario. Il Consiglio superiore della pubblica istruzione dalle origini all'ultimo governo (1847-1887)*, Roma, Edizioni di Comunità, 1983; G. CIAMPI - C. SANTANGELO, a cura di, *Il Consiglio superiore della pubblica istruzione 1847-1928*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1994; L. MUSELLA, *Stato e società rurale. Il Ministero di Agricoltura e il Mezzogiorno alla fine dell'Ottocento*, Napoli, Centro Studi per la storia comparata delle società rurali in età contemporanea, 1993 (dedicato al consiglio di agricoltura); A. FIORI, *Il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica (1904-1923)*, in «Clio», XXIII, 1, marzo 1987, pp. 93 e ss.

⁴ Cfr. M.R. OSTUNI, *Il fondo archivistico del Commissariato generale dell'emigrazione*, in «Studi emigrazione», XV, 51, 1978, pp. 411-440, e F. GRASSI ORSINI, *Prefazione a MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI (MAE), La struttura e il funzionamento degli organi preposti all'emigrazione (1901-1919)*, a cura di F. GRISPO, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1986, p. XX.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

da presentare annualmente al parlamento, sull'opera compiuta in materia di emigrazione. Abbiamo consultato inoltre gli atti parlamentari relativi all'emigrazione⁵ e abbiamo analizzato, infine, diverse riviste e giornali di vario orientamento politico che avevano dedicato spazio alla questione emigratoria.

Per quanto riguarda il consiglio, può essere arbitrario assumerlo come un corpo omogeneo per l'intero periodo; sussistono tuttavia motivi che delineano una sorta di uniformità dell'organismo. Alla presente ricerca, comunque, è toccato soprattutto il compito di ricostruire organicamente il dibattito politico e sociale sviluppatosi all'interno del consiglio, che evidenziava il clima di provvisorio consenso riformistico, tipico dell'età giolittiana. La questione emigratoria veniva a costituire il nesso di raccordo tra attività sindacale e attività parlamentare e politica in genere: tutto ciò presupponeva per i riformisti un diverso approccio allo stato. Il Consiglio dell'emigrazione venne a costituire, pertanto, una sorta di "area franca" all'interno della quale si poteva ricercare una collaborazione tra forze sociali e politiche diverse, lontano dai riflettori accesi sul parlamento che costringevano a mantenere ben nette le polemiche e le differenze. La funzione del consiglio, in altre parole, non sembrava essere più quella di porre un limite alla politica facendo da contrappeso ai ministri, né quella di offrire una sorta di pubblica camera di compensazione alle tensioni sociali, evitando che queste acquistassero esplicita connotazione politica, bensì quella di costituire proprio per la politica un luogo alternativo rispetto agli altri previsti.

Per quanto attiene alla funzione svolta dal consiglio dell'emigrazione in età giolittiana, in generale però il problema era un altro: fu sostanzialmente battuta l'ipotesi di un indirizzo nuovo dell'amministrazione nel campo della legislazione emigratoria, riguardante in un modo specifico l'aspetto politico. È risultato, infatti, come il consiglio passasse, a partire dal 1910, da una iniziale fase burocratica a una maggiormente politica. L'obiettivo non fu complessivamente raggiunto, ma l'attività del consiglio fu certamente molto significativa, più per quello che "segnalava" – più, cioè, per essere la spia dei movimenti e degli interessi sociali esterni – che per quello che riusciva a modificare nel

⁵ Da questo punto di vista, estremamente utile come guida si è rilevato il lavoro del MAE, *Repertorio degli Atti Parlamentari relativi all'emigrazione (1902-1927)*, a cura di M.L. BOZZI COLONNA, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1990.

campo dell'emigrazione. Ciò non significa che esso non fosse un elemento profondamente nuovo (e potenzialmente innovatore) della struttura politica e amministrativa.

L'intera vicenda del consiglio dell'emigrazione può essere rivisitata pertanto in una prospettiva del genere. Essa, anzi, sarebbe esemplare del lungo processo di modificazione dei rapporti tra istituzioni statali, società e politica, che si ebbe con il riformismo giolittiano. Non si verificarono i "cambiamenti" che si erano ipotizzati e che a qualcuno (i socialisti riformisti) sembravano possibili: vicende politiche, rapporti di classe, resistenze esterne e interne all'amministrazione riuscirono a isterilire l'opera del consiglio. Ma, in rapporto alle grandi trasformazioni che in Italia si ebbero nel quindicennio precedente il conflitto mondiale, se vogliamo trarre un bilancio dell'azione svolta dal consiglio dell'emigrazione non possiamo non tenere conto che essa cercò di mutare in maniera sostanziale il quadro dei rapporti tra società e amministrazione nel settore dell'emigrazione. Le ragioni della conservazione politica e istituzionale si riveleranno, però, ancora una volta più forti delle ragioni dell'innovazione. Tutto ciò emergerà con evidenza soprattutto a partire dalla crisi del sistema giolittiano e con lo scoppio della prima guerra mondiale.

La crisi e poi il crollo del sistema giolittiano, già evidente al tempo della guerra di Libia, ma sancito in qualche modo dagli avvenimenti del 1914-1915, coinvolse anche le già scarse fortune tra i conservatori del consiglio dell'emigrazione, ponendo allo scoperto le ambiguità e le contraddizioni non risolte. E, come ben si sa, le ulteriori trasformazioni sociali ed economiche indotte dalla prima guerra mondiale avrebbero ulteriormente aggravato e complicato il problema. Lo scontro si verificò sulla radicale alternativa di concezioni esistenti sugli scopi ultimi del consiglio. La crescita delle forze di opposizione anti-liberali e il montante nazionalismo aprivano la strada al fascismo. Tutte le speranze di dare al Consiglio dell'emigrazione un ruolo decisionale, realmente rappresentativo di ampi strati della popolazione migrante, venivano dunque a essere duramente toccate.

È proprio nella fase declinante del Consiglio dell'emigrazione, con l'avvento del fascismo, che l'antitesi fra "rappresentanza politica" e "rappresentanza degli interessi" cominciava a rivelarsi del tutto incompatibile. La questione della rappresentanza degli interessi cedeva completamente il passo al problema di un esercizio "efficiente" del po-

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

tere di governo, che sempre più difficile rendeva possibile il funzionamento di forme di “democrazia contrattata” di fronte a un bacino collettore di vecchi e diffusi umori anti-parlamentaristici e anti-liberali. Si delineava la concezione di uno stato “nuovo” che non fosse più la semplice espressione della nazione, ma un organo di centralizzazione e di comando.⁶

2. La costituzione del Consiglio dell'emigrazione e la sua composizione sociale

Avvenne dunque tra la fine del secolo e la prima guerra mondiale quello che gli storici chiamano il “decollo amministrativo” italiano, e avvenne – il punto è molto importante – in coincidenza con la repentina e tumultuosa crescita delle funzioni pubbliche legata allo sviluppo economico, alla nuova domanda sociale nata dal primo decollo industriale.⁷ Nacquero le nuove “amministrazioni parallele” sorte nel quindicennio giolittiano, cioè quei nuovi uffici speciali semi-autonomi cui furono delegate funzioni quali il controllo dell'emigrazione (nel 1901 il commissariato per l'emigrazione) e la mediazione pubblica nei conflitti di lavoro (nel 1902, il consiglio superiore del lavoro e l'ufficio del lavoro), nonché iniziò il nuovo interventismo statale nel Mezzogiorno (1900-1915, i commissariati civili, gli uffici speciali e gli altri soggetti particolari previsti dalla nuova legislazione per il Sud).⁸

Il processo attraverso il quale i consigli superiori arrivarono a essere un elemento peculiare della struttura amministrativa statale italiana è certo complesso e non si presta a eccessive semplificazioni. Si possono, però, cogliere alcuni tratti specifici propri del periodo giolittiano. Agli inizi del secolo scorso si assisté, in tempi relativamente brevi, a un radicale mutamento del ruolo e del modo di essere dei consigli superiori. Avvenne, soprattutto, un mutamento delle loro strutture: non solo essi crebbero sensibilmente nel-

⁶ Cfr. E. GENTILE, *Il mito dello Stato nuovo. Dal radicalismo nazionale al fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 2002 [ed. orig.: 1982, in particolare p. 171 e ss.

⁷ A partire dall'Unità andò così creandosi una rete di organi consultivi che, in parte recepiamo esperienze precedenti degli stati pre-unitari, in parte rispondevano a nuove esigenze via via emergenti nel paese. Sul rapido sviluppo dell'amministrazione legato «all'espansione dello stato ordinatore e organizzatore della società», si veda G. MELIS, *L'amministrazione*, in R. ROMANELLI, a cura di, *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, p. 197.

⁸ A questo proposito cfr. G. MELIS, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 24-29 e ID., *L'amministrazione*, cit., pp. 225-232.

la loro composizione, ma si modificò anche il rapporto tra esperti dell'amministrazione e funzionari dello stato. Aumentò inoltre il peso relativo della burocrazia.⁹

Non è casuale che la legge sull'emigrazione del 1901 prevedesse, oltre all'istituzione del commissariato generale dell'emigrazione (CGE), che è uno dei primi esempi di amministrazione speciale, anche la creazione di tutta un'altra serie di sistemi di giurisdizione speciale a tutela dei diritti degli emigranti.¹⁰ Il commissariato per l'emigrazione, all'epoca, poteva essere considerato quasi un super-ministero, date le dimensioni del fenomeno migratorio, ma forse la riforma su un piano teorico più importante è l'istituzione di un consiglio dell'emigrazione, che costituirà un *pendant* del Consiglio superiore del lavoro.¹¹

La legge del 1901 istituiva dunque il Consiglio dell'emigrazione, un organo politico e consultivo che aveva il compito di assistere il ministro degli esteri nell'adozione dei provvedimenti legislativi relativi all'emigrazione e doveva formulare consigli riguardanti gli aspetti tecnici della politica d'indirizzo nei confronti del ministero e del commissariato, esso doveva inoltre intervenire sulle questioni più rilevanti relative all'emigrazione. Il Consiglio dell'emigrazione aveva la responsabilità d'indirizzare e coadiuvare l'opera del CGE col compito di essere di stimolo per la sua azione concreta nei confronti della gestione dei servizi per la tutela dell'emigrante. Il consiglio, dunque, era di supporto al ministro degli esteri nel lavoro di controllo sulla corretta applicazione della legge e aveva l'obbligo di essere udito nelle questioni più rilevanti relative all'emigrazione e nella trattazione degli affari di competenza di più ministeri. Di esso facevano parte membri del parlamento, esperti di nomina governativa e rappresentanti della Lega nazionale delle cooperative e delle società di mutuo soccorso, allo scopo di cercare di rendere partecipe (anche, ma non soltanto) il mondo del lavoro nella gestione

⁹ Si veda a questo proposito A. CARACCILO - S. CASSESE, *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici nell'Italia liberale*, in «Quaderni storici», VI, 18, 1978, dicembre 1971, pp. 601-608, e in generale tutto quanto il fascicolo dedicato al tema dello *Stato e amministrazione*.

¹⁰ Sul commissariato generale dell'emigrazione si veda F. GRASSI ORSINI, *Per una storia del Commissariato generale dell'emigrazione*, in «Le Carte e la Storia», III, 1, giugno 1997, pp. 112 e ss., e M.R. OSTUNI, *Momenti della "contrastata vita" del Commissariato generale dell'emigrazione*, in B. BEZZA, a cura di, *Gli italiani fuori d'Italia. Gli emigrati d'adozione (1880-1940)*, Milano, FrancoAngeli, 1983, pp. 101-113.

¹¹ Da notare che anche in Spagna sarà costituito nel 1907 un Consiglio dell'emigrazione. Cfr. *La legge spagnuola del 21 dicembre 1907 sull'emigrazione*, in «Bollettino dell'Emigrazione» (d'ora in avanti, BDE), VIII, 15, 1909, in particolare pp. 28-38.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

ed elaborazione della legislazione dell'emigrazione. Il consiglio, i cui atti vennero regolarmente pubblicata dal «Bollettino dell'Emigrazione» a partire dal 1902, fu presieduto, tra gli altri, da personalità quali Luigi Luzzatti e Luigi Bodio. Di esso fecero parte, fra i membri di nomina governativa, esponenti quali Francesco Saverio Nitti ed Edoardo Pantano, mentre come rappresentanti del mondo del lavoro troviamo i socialisti riformisti Filippo Turati e Angiolo Cabrini.

L'istituzione del Consiglio dell'emigrazione nel 1901 va inquadrata pertanto nella politica di affiancamento ai ministri di organi di consulenza sull'attività legislativa e sull'opera di intervento su temi specifici dell'emigrazione, ma anche di rappresentanza di gruppi di opinione e di interesse esistenti nella società. Le caratteristiche del Consiglio dell'emigrazione sono due: essere uno dei consigli superiori, in una fase in cui i corpi consultivi stavano diventando un elemento di normale ausilio dell'attività amministrativa; essere l'organo dei problemi dell'emigrazione (ovviamente, insieme al commissariato generale dell'emigrazione) all'interno dello stato. La prima caratteristica conduce a privilegiare i connotati strettamente tecnico-amministrativi della sua attività, mentre la seconda pone il problema del peso della sua azione sul piano politico e legislativo.¹² In effetti, il consiglio si trovò, già dal suo esordio, come schiacciato tra due poli (o, meglio, tra due possibilità): restare sostanzialmente un organo burocratico o diventare il motore dell'emancipazione degli emigranti. Questo spiega la tensione estrinseca al consiglio. Il parlamento temeva l'ulteriore impoverimento del proprio ruolo "generale", e uno stato di frizione col consiglio perdurò fino a quando non entrarono a farne parte i membri della commissione parlamentare di vigilanza.¹³ Per il governo esso doveva essere un luogo di sviluppo del dibattito, una sorta di "parlamento dell'emigrazione". Per i socialisti, ad esempio, invece, esso doveva essere l'embrione di un possibile, ipotetico ministero dell'emigrazione.¹⁴ Il consiglio fu nei fatti entrambe le cose, anche perché i due piani si confusero spesso. Da una parte, il consiglio fu un "pic-

¹² Proprio in quegli anni viene rapidamente a usurarsi la distinzione tra organi politici di amministrazione e organi tecnici. Si veda a questo proposito C. MOZZARELLI - S. NESPOR, *Il personale e le strutture amministrative*, in S. CASSESE, a cura di, *L'amministrazione centrale*, Torino, UTET, 1984, pp. 226-229.

¹³ La composizione del consiglio fu cambiata a seguito della legge del 1910. La commissione parlamentare di vigilanza sul fondo per l'emigrazione doveva garantire la corretta gestione finanziaria: per una sintesi di queste tensioni tra consiglio e parlamento si veda *Rendiconti sommari della adunanze del Consiglio dell'emigrazione (22, 23 e 24 giugno 1912)*, in BDE, XII, 4, 1913, p. 8.

¹⁴ Cfr. F. TURATI, *Azione operaia*, in «Critica Sociale», XIII, 17, 1° settembre 1903, pp. 257-259.

colo parlamento” nel duplice significato di autorevolissima tribuna e di luogo di discussione, ma sostanzialmente privo di potere esecutivo. Dall'altra parte, le classi dirigenti affermarono che esso era una struttura “istituzionale”, quindi più che conquistato dai lavoratori era stato loro “offerto dal governo”.¹⁵

Considerata nel suo insieme la vicenda del Consiglio dell'emigrazione, collegata alle strutture amministrative tradizionali, aveva un duplice aspetto: positivo perché facilitò comunque la preparazione di un'amministrazione dell'emigrazione in Italia;¹⁶ meno incisivo se si pensa ai risultati concreti della sua opera. Tale potenzialità, infatti, riuscì a esprimersi solo con grandi limiti e contraddizioni. Il quadro della realtà del Consiglio dell'emigrazione non sarebbe completo, tuttavia, se all'esame degli aspetti istituzionali e normativi non si aggiungesse quello degli uomini che nel tempo si avvicendarono al suo interno. Ci siamo, per ora, limitati a trarre elementi per illustrare tre aspetti, che sembrano di particolare rilevanza: il ricambio all'interno del consiglio, l'evolversi della sua rappresentanza professionale, la sua dimensione culturale e politica.

Complessivamente, dopo un breve *exkursus* sui nominativi dei componenti, possiamo affermare che il Consiglio dell'emigrazione, in quanto corpo consultivo, tale cioè da fornire soprattutto pareri in materia di emigrazione, doveva di fatto muoversi in un ambito tecnico-amministrativo, ma non mancava certo, almeno potenzialmente, di un ruolo politico-sociale.¹⁷ L'ente fu, infatti, un elemento di grande novità, capace di contribuire al carattere specifico dell'età giolittiana. Non sembri inutile rilevare, per sottolineare l'importanza di questo organo consultivo dell'emigrazione, come esso sia stato presieduto da personalità (Luigi Luzzatti, Luchino Dal Verme, Luigi Bodio) che hanno avuto al tempo una funzione centrale nel campo della legislazione del lavoro e della politica economica e sociale del paese. La maggior parte degli appartenenti a questo gruppo era stata chiamata a responsabilità governative: il tratto comune della rappresentanza è quello quindi delle classi di governo.¹⁸

¹⁵ Cfr. F. ANDREANI, *Saggi critici sulla legislazione sociale*, Roma, La voce, 1920, p. 109.

¹⁶ Cfr. V. PELLEGRINI, *Il Ministero degli Affari Esteri*, in G. MELIS, a cura di, *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, Bologna, Il Mulino, 1992, vol. I, pp. 34-38.

¹⁷ L'elenco dei membri del Consiglio dell'emigrazione al 17 dicembre 1912 e successive modificazioni è riportato in BDE, XIII, 1, 1914, p. 2.

¹⁸ Per ricostruire le caratteristiche di queste personalità ci siamo avvalsi degli studi più recenti, quali il *Dizionario biografico degli italiani*, il *Dizionario del liberalismo italiano*, il *Dizionario biografico del movimento operaio italiano*, il *Dizionario storico del movimento cattolico*, il *Repertorio biografico dei*

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

Complessivamente, per quanto riguarda i componenti della presidenza, possiamo affermare che si tratta di un gruppo che costituisce sia per le caratteristiche che presenta, sia per i motivi della nomina nel consiglio, la riproposizione del membro "tipo" con complessa formazione e preparazione. Si tratta di personalità di alto profilo, con profonda competenza tecnica, generalmente schierate politicamente con il centrodestra. La condizione professionale, la provenienza culturale, la posizione politica dei singoli membri del consiglio formano allora aspetti non meno interessanti di quella dei presidenti ai fini della comprensione della "vita" di questa importante istituzione. Tirando le somme, complessivamente, su queste personalità dalle spiccate caratteristiche tecnocratiche, vi è da notare innanzitutto il significativo numero dei membri di diritto appartenenti all'alta burocrazia statale (consiglieri statali, ammiragli, ambasciatori, docenti universitari), ma anche privata: una così formata rappresentanza segnala la tendenza a esaltare il carattere tecnico di certe funzioni amministrative. In secondo luogo, vi è da sottolineare come la maggior parte di questi personaggi partecipasse alla vita politica "ufficiale", attraverso l'elezione a deputati al parlamento o la nomina a senatori del reno. Una cospicua parte dei restanti componenti veniva designata su proposta di vari ministri: dell'interno, del tesoro, della marina, della pubblica istruzione e di agricoltura, industria e commercio. Tre membri venivano investiti su proposta del ministero degli affari esteri tra i cultori delle discipline geografiche, statistiche ed economiche. Nel caso in cui dovesse rispondere a esigenze più spiccatamente tecniche, pertanto, nel consiglio entravano in gioco gran parte dei cultori illustri delle discipline delle quali si occupavano nelle vesti di consulenti scelti dai ministri. Il che, naturalmente, rendeva assai labile il carattere del consiglio in quanto espressione di parti sociali: la mediazione avveniva in sostanza attraverso i vari ministri, o meglio attraverso la loro prerogativa esclusiva di indicare i componenti dell'organo consultivo. Tra queste componenti spiccavano, tuttavia, talvolta figure di alto prestigio, come Nitti, Pantano e Camillo Corradini.

Queste ultime figure, allora, costituiscono nel consiglio quel tipo di rappresentanza legata alle pratiche politiche, amministrative e a capacità tecniche individuali congiunte all'esperienza che in senso lato possiamo definire social riformista. Si può individuare

senatori dell'Italia liberale e Il parlamento italiano. Naturalmente tutte le analisi e le valutazioni che seguono sono soltanto mie.

così un filone d'ispirazione progressista all'interno del consiglio, che riuniva liberali "illuminati", socialisti e radicali repubblicani. La maggior parte dei componenti del consiglio era comunque formata dalla nuova generazione di funzionari che ricoprivano importanti cariche nella burocrazia dello stato post-unitario e che svolgevano il loro ruolo in stretto contatto con la classe dirigente politica, senza però accondiscendere alla tentazione di passare nel campo della politica attiva. Questi consiglieri rivelano un connotato nuovo: la loro presenza va infatti ricondotta al comune impegno a favore di un preciso obiettivo programmatico. L'alta burocrazia rappresentava effettivamente una forza esperta e singolarmente compatta. Un posto centrale spettò comunque sempre ai dirigenti dei ministeri. Il fenomeno favorì l'aggregazione tra i membri del consiglio, ma determinò anche il formarsi di gruppi di pressione in seno a esso.

Specularmente la partecipazione dei delegati delle organizzazioni operaie ai vari organi consultivi corrispondeva alla strategia della penetrazione all'interno della macchina statale, per ottenere una rappresentanza nelle decisioni, della quale si faceva paladino gran parte del socialismo riformista. Tra i membri laici, sempre di nomina governativa, ma esponenti delle società di mutuo soccorso troviamo infatti il repubblicano Salvatore Barzilai, sostituito nel 1905 dal socialista riformista Filippo Turati, il che non è senza significato nell'evoluzione dei rapporti tra stato e mondo del lavoro. Attraverso l'analisi delle vicende biografiche di questi esponenti del mondo del lavoro, possiamo sottolineare un dato di fondo. Complessivamente i rappresentanti dei sodalizi a carattere associativo furono incapaci di elaborare una strategia comune di gruppo. Le incertezze mostrate dai delegati delle associazioni operaie, soprattutto nei primi anni di vita del consiglio, corrispondevano, però, alla difficoltà che quest'ultimo incontrava nella fase di decollo. La classe dirigente, almeno fino all'inizio del novecento, si era mostrata particolarmente restia a consentire la rappresentanza degli interessi delle "classi subalterne" all'interno del consiglio. Tutto questo sarà faticosamente spezzato solo in piena età giolittiana. Con la legge del 1910, l'istituzione subì una profonda trasformazione. Da una configurazione più eterogenea si passò dunque a una più mirata. E fu, in fondo, da quel decennio che il consiglio stesso incominciò realmente a rappresentare un indirizzo politico di un certo peso per le stesse iniziative del ministro degli esteri. L'organo consultivo subì un mutamento quantitativo (nel senso che crebbero i componenti al suo interno da 13 a 23) e

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

un mutamento qualitativo. Quest'ultimo fu originato soprattutto dall'affacciarsi di rappresentanze reali dei gruppi sociali. Furono convogliati in esso incaricati delle categorie sociali portatori d'interessi nei problemi dell'emigrazione: il socialista riformista Cabriani, come delegato delle istituzioni di assistenza agli emigranti, e il sindacalista Quaglino, come delegato della confederazione generale del lavoro.

Dopo queste valutazioni, possiamo considerare come venissero così convogliate nel consiglio rappresentanze dei gruppi sociali portatori d'interessi nei problemi del lavoro. Faceva parte, alla fine dell'età giolittiana, del consiglio, insieme a Turati, una robusta compagine appartenente al socialismo riformista, ma anche mutualisti e cooperativisti. Si trattava, però, di un riformismo fortemente variegato, proprio in relazione alla diversità degli organismi rappresentati, e specialmente in rapporto all'emigrazione. Non meno significativa era l'introduzione della presenza di sei parlamentari facenti parte della commissione di vigilanza sul fondo per l'emigrazione. Questo "innesto" non poteva non derivare dall'intenzione di attenuare il carattere autonomo del consiglio rispetto agli organi costituzionali e soprattutto rispetto al parlamento. L'immissione aveva, inoltre, un altro significato politico, perché proponeva un fronte riformatore diversificato.

Proprio per chiarire subito gli aspetti della questione, c'è da sottolineare, nondimeno, che complessivamente la rappresentanza operaia rimase sempre assolutamente minoritaria. Per non parlare di quella "contadina" che risultava sostanzialmente assente. Si favoriva, però, con questo nuovo allargamento, la maturazione di un diverso indirizzo di politica emigratoria della corrente riformista e del sindacato d'ispirazione socialista. In ogni caso, comunque, continuava a essere ben rappresentata e sicuramente maggioritaria l'alta burocrazia statale e la componente tecnocratica. Ultimo aspetto da sottolineare inoltre è come la cultura laica e anticlericale fosse "totalitaria" in quanto mancava la presenza, a parte qualche singolo simpatizzante, delle organizzazioni cattoliche, assenti fino al dopoguerra in tutti gli organismi consultivi.

In sostanza, gli elementi chiamati a entrare nel consiglio avevano tutti una veste professionale di prim'ordine, ma nello stesso tempo erano persone politicamente orientate. Sono tutti personaggi, per usare un termine attuale, "impegnati": la coincidenza con una precisa collocazione politica diventava una variabile pressoché costante nella nomina dei membri del consiglio. Ideologicamente parlando, il nucleo più rilevante era sicu-

mente quello che si collocava nell'area filo-governativa. Non mancavano esponenti, però, più vicini a quella che con un termine piuttosto generale potremmo definire "sinistra". Significativa è la presenza infatti di alcuni nuclei rappresentanti gli interessi del mondo del lavoro. È presente inoltre qualche esponente dell'aristocrazia, come il conte Giovanni Gallina e Luchino Dal Verme: questi componenti spesso divenivano anche esponenti della borghesia professionale. Il loro ruolo veniva, così, progressivamente intrecciandosi con quello dell'alta burocrazia statale. Non mancavano, certo, nella gestione del consiglio personalità con un passato politico di notevole impegno, citiamo ad esempio Nitti e Turati. In una visione d'insieme, il consiglio restava, complessivamente, caratterizzato da una più netta prevalenza della qualificazione professionale e della tecnocrazia, affiancata, tuttavia, da una componente "politica". Tutto questo non poteva non privilegiare la professionalità, che era intrecciata, contemporaneamente, con le cariche parlamentari ricoperte da molti esponenti. Significativo, a questo proposito, è l'aumento della componente "politica", che abbiamo rilevato, a seguito della legge del 1910.

Nel corso del quindicennio giolittiano si assisteva, pertanto, a un mutamento profondo della "politica dell'emigrazione". Tale svolta fu costituita dal fatto che il fenomeno dell'emigrazione non era più considerato come una "valvola di sicurezza" della crisi agraria e della povertà di aree arretrate, ma come un fenomeno dello sviluppo del sistema capitalistico internazionale cui l'Italia era chiamata a partecipare con il lavoro. Non si poteva, quindi, porre argini legali all'emigrazione, né limitarsi a fornire informazioni e assistenza agli emigranti considerandoli la "parte più debole" nei riguardi di agenti, vettori, reclutatori di manodopera, ma si cercava di difendere i loro diritti. Certo non era sufficiente aver superato la concezione assistenziale dell'emigrazione e aver creato il "diritto dell'emigrazione" come parte della legislazione sociale a livello nazionale, per ottenere nei confronti dei nostri connazionali la parità di trattamento con i lavoratori stranieri in materia di legislazione operaia. Sotto questo punto di vista, tuttavia, l'esperienza della legislazione speciale d'inizio secolo costituì un laboratorio fondamentale per il consolidamento di quella nuova cultura di governo che avrebbe alla fine rappresentato una delle eredità migliori trasmesse dal giolittismo ai due decenni successivi. In essa furono sperimentati istituti, procedimenti e uomini destinati a lasciare un segno

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

non effimero nella storia italiana delle istituzioni non solo amministrative ma anche politiche.

3. *L'iniziativa internazionale del Consiglio dell'emigrazione*

Il dibattito sull'emigrazione ebbe notevoli ripercussioni anche sugli orientamenti di politica estera. Il Consiglio dell'emigrazione si trovò infatti ad affrontare alcuni aspetti internazionali dell'emigrazione italiana e cercò di tutelare gli emigranti all'estero e di orientare i lavoratori sull'andamento del mercato del lavoro. Il ministro degli esteri di San Giuliano (1905-06; 1910-14), soprattutto, con il suo progressismo conservatore, recuperò l'insegnamento crispino, ma comprese che esso dovesse essere rivisto, nel senso che l'Italia non avrebbe potuto a suo giudizio bruciare le tappe della politica di potenza e coloniale. Egli si diede così il compito di studiare i modi per rafforzare il colonialismo italiano, attraverso territori che, nei suoi calcoli, avrebbero dovuto accogliere gli emigranti italiani, che risultavano perduti sennò, secondo i colonialisti alla sua maniera, ai fini della grandezza della patria. Egli era più propenso a un indirizzo di spese per gli emigranti, perché il problema dell'emigrazione non era soltanto di tutela, per lui rivestiva un ruolo positivo nel quadro dello sviluppo demografico ed economico dell'Italia. Il punto era di assicurare una esplicazione sempre più razionale alla visione dell'emigrazione in armonia con gli interessi generali della nazione.¹⁹

Sicuramente variarono al loro interno le politiche attuate dai vari governi liberali nei primi decenni del novecento, più o meno liberiste nel caso dell'emigrazione e decisamente interventiste e protezioniste nel caso della colonizzazione. Da questo punto di vista, il Consiglio dell'emigrazione iniziò a elaborare una serie di progetti di colonizzazione oltreoceano. All'interno del consiglio da più parti e a più riprese fu sostenuta, a partire dal 1903, la tesi di creare in Italia compagnie di colonizzazione per l'acquisto,

¹⁹ Antonino Paternò Castello, marchese di San Giuliano (noto come Antonino di San Giuliano), fu ministro degli esteri, dopo una breve parentesi tra la fine del 1905 e l'inizio del 1906, ininterrottamente dal 1910 al 1914. Sulla sua figura si veda: G. FERRAIOLI, *Politica e diplomazia in Italia tra XIX e XX secolo. Vita di Antonino di San Giuliano (1852-1914)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, e ID., *Paternò Castello di San Giuliano Antonino*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, tomo II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015, pp. 858-860. Sulle origini del suo particolare imperialismo cfr. F. GRASSI ORSINI, *Antonino di San Giuliano. La crisi di fine secolo e le origini dell'imperialismo italiano*, in A.L. DENITTO - F. GRASSI - C. PASIMENI, a cura di, *Mezzogiorno e crisi di fine secolo: capitalismo e movimento contadino*, Lecce, Milella, 1978.

grazie al fondo per l'emigrazione, nei paesi dell'America Latina, di terreni da rivendere agli emigranti a prezzo equo. A livello internazionale le società coloniali prevedevano schematicamente società di sfruttamento, semplici basi commerciali o società d'insediamento agricolo. Numerosi furono gli studi preliminari, ma nessun progetto andò in porto.²⁰

Questo fermento fece nascere, tuttavia, nel pensiero liberale italiano uno stretto legame tra espansionismo coloniale ed esuberanza demografica, evocato in chiave di alternativa all'importante flusso emigratorio che il paese stava conoscendo verso gli Stati Uniti e con tratti di colonialismo "popolare", che avrebbe dovuto indirizzarsi soprattutto in Africa. Non tutto il pensiero liberale, ovviamente, approdò alle coste africane. Parzialmente intrecciata con la prima, la seconda versione, che andò sotto il nome di "più grande Italia", prevedeva un maggiore radicamento degli interessi economici italiani all'estero, quale sarebbe stato consentito da un'ampia presenza fondiaria in alcune "frontiere" (ma non negli Stati Uniti) della colonizzazione agricola. In concreto si guardava a una precisa area del mondo, l'America Latina, dove vi era stata l'aggressiva presenza in talune zone di coloni tedeschi.

L'opinione pubblica italiana colta sembrò dimostrare, in ogni caso, notevole interesse per questi progetti: fioccarono, nello stesso tempo, consensi e insieme dubbi e manifestazioni di scetticismo e di dissenso.²¹ Non erano temi nuovi: la creazione di colonie di emigranti italiani, giovani e lavoratori, nei paesi dell'America Latina aveva alimentato il mito della "nuova grande Italia" nel corso di tutto l'ultimo decennio dell'800. Spiccava la visione dell'Argentina come Eldorado per gli agricoltori più o meno pilotata in alcuni esponenti liberisti dall'influenza della «Riforma sociale», la rivista di Einaudi e di Nitti, che puntava sull'espansione dell'emigrazione italiana in Argentina.²² Era stata

²⁰ Il consiglio si occupò soprattutto dell'esame di tre proposte concrete, per decidere quale poteva essere la forma più opportuna di finanziamento da elargirsi tramite il Fondo dell'emigrazione. Si confrontarono innanzitutto le proposte di Ernesto Nathan e del prof. Angelo Scalabrini, il terzo "disegno", quello dell'ing. Tansini, non fu ritenuto valido. Cfr. *Rendiconti sommari delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1904 (Sessione I^o- Sedute dei mesi di febbraio, aprile e maggio)*, in BDE, III, 10, 1904, Seduta antimeridiana e pomeridiana del 9 aprile 1904, pp. 78-89.

²¹ Cfr. P. GHINASSI, *Emigrazione e colonie. L'inchiesta Rossi nel Brasile*, in «Riforma sociale», IX, 15 luglio 1902; G. PRATO, *Un progetto di colonizzazione italo-argentina*, *ibid.*, XI, 15 giugno 1904; ID., *Per l'emigrazione italiana nell'America Latina*, *ibid.*, VII, 1900, 15 gennaio 1900, pp. 104-117.

²² A questo proposito si veda E. GENTILE, *La Grande Italia. Ascesa e declino del mito della nazione nel ventesimo secolo*, Milano, Mondadori, 1997, pp. 73-76. Sulla linea politica della rivista, cfr. C. MALAN-

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

enfaticamente in questo modo un'asserita unicità italiana, quella della specifica esportazione verso l'oltremare di lavoro, invece o più che di capitale. Comuni a tutti i modelli erano generici pregiudizi anti-urbani e vaghe aspirazioni a una maggiore egemonia borghese o clericale sulle comunità italiane all'estero per raggiungere un preciso scopo: aiutare l'emigrante come contadino senza terra a trasformarsi in piccolo proprietario. Vi era chi, rispecchiando le preoccupazioni dei proprietari o, viceversa, dei partiti della democrazia radicale, ammoniva che si pensasse piuttosto a coltivare le terre italiane. La questione era se la colonizzazione dei continenti con terra libera offrisse maggiore facilità che non la colonizzazione interna, e quanti capitali servissero per la colonizzazione all'estero.²³

L'alternativa di emigrazione, colonie libere o conquista coloniale fu oggetto di un ampio e articolato dibattito. Nasceva così il mito di una nuova Italia nell'America del Sud, che per Bovio era la continuazione degli ideali di missione del risorgimento mazziniano; per altri, come il veneto Bonin, la premessa di un sistema simile a quello che legava l'Inghilterra agli Stati Uniti e comunque, ad ogni buon conto, un vasto campo di attività, come per Ferruccio Macola, autore di un libro di successo, dopo un lungo viaggio nell'America Latina.²⁴

È noto che il mito di una "nuova Italia", sorgente nelle regioni del Plata, era presente nella cultura coloniale italiana fin dai primi anni di vita dello stato nazionale. Questo mito conservò la sua vitalità fino ai primi anni del novecento. Per i fautori della "colonia libera" (come alternativa a una politica coloniale di conquista territoriale), l'Argentina era l'ambiente più favorevole dove formare una "nuova e più grande Italia" e, attraverso l'emigrazione, farne la meta di un espansionismo mercantile industriale. Tipica, in questo senso, era la posizione di Luigi Einaudi, il quale fu il più fervido sostenitore del mito di una "nuova e più grande Italia al Plata". Qui si doveva realizzare la prospettiva della "terza Italia", qui vi doveva essere il banco di prova per il rinnovamen-

DRINO, *Introduzione* a ID., a cura di, *Una rivista all'avanguardia la «Riforma sociale» 1894-1935*, Firenze, Olschki, 2000, pp. XV-XXXVI.

²³ Cfr. G. MONTEMARTINI, *Colonizzazione libera e colonizzazione protetta*, in «Giornale degli economisti», XXX, 28, febbraio 1904, pp. 149-154.

²⁴ Cfr. F. MACOLA, *L'Europa alla conquista dell'America Latina*, Venezia, Ferdinando Ongania, 1894. Per una voce fuori dal coro cfr. L. BARZINI, *L'Argentina vista com'è*, Milano, Tipografia del Corriere della Sera, 1902: egli, redattore del «Corriere della Sera», mandava da laggiù corrispondenze poi raccolte, in questo volume, che gettavano molte ombre sull'Argentina.

to di tutta la nostra borghesia: l'emigrazione dei capitali avrebbe seguito quella delle masse. Per Einaudi, l'Argentina era il paese migliore dove realizzare con successo un espansionismo pacifico di uomini e di capitali, perché è in questo paese, come scriveva nel suo famoso libro *Principe mercante* (1900), che si realizzava l'espressione più convinta ed eloquente del mito di una "nuova e grande Italia" al Plata.²⁵

Tanta fioritura di progetti, comunque, non diede frutti, anche per la poca sollecitudine del governo, o per la sua riluttanza a garantire un minimo d'interessi al capitale investito in tal modo. Scarsi risultati diedero anche i progetti di colonizzazione statale in grande, resi operativi in Brasile e altrove.²⁶ Il senatore Odescalchi, nel dibattito parlamentare del 1905, aveva accennato a questa condotta del governo che dimostrava perplessità di fronte a progetti per la creazione di colonie italiane libere in America Latina. Proposte concrete, in questo senso, presentate nell'estate del 1903 e nel maggio del 1904, non avevano, infatti, ancora avuto risposta da parte dell'esecutivo.²⁷

Anche i socialisti avevano mostrato qualche perplessità su progetti che richiedevano molti capitali, che sarebbero molto più utilmente impiegabili per colonizzare le zone depresse (agro romano, Sardegna, ecc.), all'interno della penisola italiana. Essi arrivarono a riconoscere, poi, che il fronte socialista era stato diviso fra un nucleo propenso alla colonizzazione e un altro nettamente contrario. La corrente dei riformisti di "destra" era favorevole al cosiddetto colonialismo "democratico" e non restava insensibile all'idea di un abbinamento del problema sociale con una colonizzazione all'estero.²⁸ Solamente nel 1912, con la vittoria degli intransigenti, si arriverà alla netta condanna dei tentativi di colonizzazione agricola nelle colonie africane, che erano stati considerati al-

²⁵ Cfr. L. EINAUDI, *Un principe mercante*, Torino, Bocca, 1900, p. 26 e ss., p. 167 e ss.; il volume era centrato sull'analisi dell'attività di Enrico Dell'Acqua, un imprenditore piemontese che aveva dato vita in Argentina a una grandiosa attività industriale. Per una critica da parte socialista, apparsa sulla rivista di Saverio Merlino, cfr. V. RACCA, *La nuova e grande Italia futura*, in «Rivista critica del Socialismo», I, 9, luglio-dicembre 1899, pp. 769-776. Al Racca rispose il Prato: *Per l'emigrazione italiana nell'America Latina*, cit.

²⁶ Cfr. *Lo Stato di San Paolo e l'emigrazione italiana e le imprese di colonizzazione nel Brasile*, in BDE, IV, 3, 1905, pp. 3-104, e *Ibid.*, 4, pp. 3-57.

²⁷ ATTI PARLAMENTARI (AP), *Senato, Discussioni*, tornata del 10 maggio 1905.

²⁸ Bissolati, in una interpellanza del 1904, chiedeva di aprire la colonia Eritrea alla nostra emigrazione e otteneva che una commissione di lavoratori si recasse sul luogo a spese dello stato per studiare la possibilità di colonizzazione, avendo constatato che nella bassa bolognese e nel ravennate la metà della popolazione restava disoccupata per otto mesi all'anno. Sulla commissione di lavoratori di Molinella incaricata di uno studio sulla colonizzazione dell'Eritrea, si veda I. ZANNONI, *Relazione*, in BDE, V, 16, 1906, pp. 5-68.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

ternativi, più che complementari, rispetto a una linea di tendenza emigrazionista e “americana”, perseguita dal partito. Scrisse l'«Avanti!» a questo proposito: «La politica coloniale nei riguardi dell'emigrazione ha dimostrato tutta la sua futilità».²⁹

In questo contesto emergeva l'iniziativa sindacale patrocinata da Argentina Altobelli, segretaria della Federterra, per indagare le possibilità di una emigrazione bracciantile e colonica “pilotata” dalle organizzazioni di classe nel Brasile rurale.³⁰ Ma il progetto proveniente dalla Federterra provocò dissensi all'interno dello stesso campo socialista. La tesi era confutata, nel 1912, nelle conclusioni di una commissione di socialisti che aveva studiato la possibilità dell'emigrazione agricola organizzata in Brasile e aveva respinto la proposta dell'Altobelli.³¹ Secondo i socialisti intransigenti, come Costantino Lazzari, sfollare il mercato del lavoro significava indebolire la “lotta di classe”, mentre, per il sindacalista Giuseppe Garibotti, bisognava puntare soprattutto sulla fertilizzazione delle terre incolte italiane.³²

Per quanto riguarda le posizioni espresse dal Consiglio dell'emigrazione, esse iniziavano a diventare, a questo proposito, politicamente più chiare. Gli interventi con una qualche impostazione nazionalista al proprio interno, erano lontani, dal canto loro, dall'ideologia colonialista imperante nel periodo giolittiano. Il nesso tra emigrazione e colonialismo, seppur presente nella linea di alcune affermazioni in seno al consiglio, risultava sfumato e caratterizzato da un moderatismo di fondo. Le colonie nazionali all'estero, colonie libere, economiche, utili all'economia italiana, durante i dibattiti non venivano confuse con le colonie politiche, direttamente collegate alla madrepatria. In tutte le correnti interpretative apparivano inoltre costantemente presenti istanze umanitarie volte ora a suggerire, ora a stimolare iniziative private e interventi statali a favore degli emigranti. Si mostrava, pertanto, del tutto superata, fin dall'inizio dell'attività del consiglio, la concezione essenzialmente privatistica del fenomeno migratorio e della le-

²⁹ A questo proposito, si veda D. SACCO, *La febbre d'America. Il socialismo italiano e l'emigrazione (1898-1915)*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2001, pp. 148-164.

³⁰ Cfr. A. ALTOBELLI, *Per la difesa della Commissione di studio per il Brasile*, in «La Confederazione del Lavoro», 1° gennaio 1912. Come precedente, ma con diversa prospettiva ideologica, il celebre esperimento anarchico della colonia Cecilia, fondato nei primi anni '90 dall'agronomo Giovanni Rossi, si veda R. GOSI, *Il socialismo utopistico. Giovanni Rossi e la Colonia Cecilia*, Milano, Moizzi, 1977.

³¹ Cfr. *L'emigrazione agricola al Brasile*, relazione della Commissione italiana 1912, Bologna, U. Berti e C., 1912.

³² Il dibattito all'interno del socialismo è riportato in I. BONOMI, *La politica di emigrazione. Colonizzazione interna e colonizzazione estera*, in «Critica Sociale», XIV, 6, 16 marzo 1904, pp. 81-84.

gislazione a esso riferita, che aveva costituito il tipico atteggiamento dell'azione governativa e parlamentare di fine ottocento, rigidamente improntata sui principi liberistici. Abbandonata la vecchia dottrina che considerava l'emigrazione una perdita economica per la nazione, il fenomeno migratorio, nel consiglio, veniva ora reputato un utile strumento di elevazione sociale, oltre che economica, e di progressiva emancipazione culturale per i connazionali all'estero.³³

In realtà, gli italiani, in materia di *wilderness* e di frontiera, avevano già accumulato, a fine ottocento, una certa esperienza in alcune regioni del sub-continente americano, dove il problema della terra libera si era coniugato con quello del popolamento europeo e dell'emigrazione di massa. Tali regioni erano quelle meridionali dell'America Latina, che pur nella loro specificità e nell'assenza sostanziale di uno sfondo ideologico ancorato, come negli Stati Uniti, a principi, per vaghi che fossero, di eguaglianza e di democrazia, costituirono, in effetti, il primo banco di prova per centinaia di migliaia di emigranti e di immigrati italiani.³⁴

Negli Stati Uniti, almeno formalmente, era ammessa solo l'immigrazione libera, essendo vietata l'introduzione d'immigrati sotto contratto, questo tipo di emigrazione, dove permessa, come ad esempio in alcuni stati del Brasile, era quasi sempre fatta a scopo agricolo dagli stati stessi o da grandi compagnie, che non solo trasportavano a loro spese l'immigrante sui terreni destinati, ma gli anticipavano anche, in certi casi, le spese del primo impianto.³⁵

Nei paesi d'immigrazione, infatti, la domanda di lavoro era superiore all'offerta. Quando vi era scarsità di manodopera questi paesi cercavano di favorire l'afflusso degli

³³ Cfr. *Rendiconti delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1903 (sessioni dei mesi di marzo e maggio)*, in BDE, III, 9, 1904. Seduta pomeridiana del 22 marzo 1903, pp. 49-63, e seduta del 16 maggio 1903, pp. 69-87.

³⁴ Una parte della storiografia, soprattutto negli anni cinquanta e sessanta, ha molto insistito sugli effetti di modernizzazione che gli immigrati – e in particolare gli italiani, che rappresentavano la maggioranza dei lavoratori nelle *fazendas* – avrebbero avuto sull'economia e sulla società brasiliane. La situazione è, però, molto più complessa rispetto a questa visione. Sulla storia dell'emigrazione italiana in America Latina citiamo i recenti lavori di V. CAPPELLI, *Storie di italiani nelle altre Americhe*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, e ID., *La belle époque italiana di Rio de Janeiro*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

³⁵ Cfr. P. BRUNELLO, *Pionieri. Gli italiani in Brasile e il mito della frontiera*, Roma, Donzelli, 1994. Egli illustra come si dette il via nel 1890 alla stagione delle grandi "leve" gratuite: l'azione dei *fazendeiros* venne sorretta e propagandata da un discreto numero di emigranti italiani (di solito "prezzolati"), mentre nel 1884 era stata approvata la legge paulista destinata a regolamentare e a consentire il trasporto gratuito degli emigranti dall'Europa. Su questi problemi si veda inoltre A. TRENTO, "*Là dov'è la raccolta del caffè ...*". *L'emigrazione italiana in Brasile, 1875-1940*, Padova, Antenore, 1984, in particolare p. 133 e ss.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

immigrati con incentivi di vario tipo, quali concessioni di terre, sovvenzioni, contratti di lavoro, gratuità del viaggio.³⁶ Negli ultimi decenni dell'ottocento, numerosi paesi sudamericani, sotto la pressione delle locali oligarchie espresse dalla grande proprietà latifondistica, la cui valorizzazione richiedeva una massiccia importazione di manodopera straniera a buon mercato, adottarono una politica d'incentivazione della immigrazione europea mediante l'offerta del viaggio transoceanico gratuito.³⁷ La situazione di lavoro e di vita di questi emigrati, che avevano ceduto alla lusinga del viaggio gratuito, e relegati spesso in condizioni di semi-schiavitù, in piantagioni remote alla piena mercé dei proprietari e dei loro sorveglianti, costituirono uno dei capitoli più oscuri della nostra emigrazione transoceanica.³⁸

La posizione politica del Consiglio dell'emigrazione sicuramente emergeva, comunque, rispetto alle altre istituzioni, per il maggior rilievo dato alla crudezza delle descrizioni dell'emigrazione in Brasile. Sulle condizioni dell'emigrato italiano in Brasile, infatti, i giudizi, all'interno del consesso, furono completamente negativi, drastici e senza appello.³⁹ In realtà, nel settore agricolo, l'immigrazione non scardinò, come desideravano alcuni degli esponenti più illuminati della classe dirigente, il sistema latifondista. La crescita delle piccole e medie proprietà fu limitata alle aree di colonizzazione, cioè a quelle più marginali, mentre la crisi di sovrapproduzione del caffè determinò un ulterio-

³⁶ Per una breve sintesi dedicata al Sudamerica si veda C. VANGELISTA, *Dal vecchio al nuovo continente. L'immigrazione in America Latina*, Torino, Paravia, 1997.

³⁷ Cfr. M.C. CACOPARDO - J.L. MORENO, *Características Regionales demográficas y ocupacionales de la inmigración italiana a la Argentina, 1880-1930*, in F. DEVOTO - G. ROSOLI, a cura di, *La inmigración italiana en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1985. Inoltre F. DEVOTO, *In Argentina*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, a cura di P. BEVILACQUA - A. DE CLEMENTI - E. FRANZINA, *Arrivi*, Roma, Donzelli, 2002, in particolare pp. 33-46.

³⁸ Cfr. A. TRENTO, *In Brasile*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, cit., in particolare pp. 9-11. Sulle condizioni particolarmente dure a cui dovevano sottostare gli immigrati in *fazenda* si vedano le osservazioni contemporanee di G. MERITANI, *Un mese nel Brasile. Note e impressioni di viaggio*, Verona, Stab. Tip. di Giuseppe Civelli, 1888. Tra i molti libri di "denuncia" coevi, cfr. N. BELLI, *In Brasile*, Firenze, Tip. Nazionale Bini Santoni e Sevieri, 1892. In effetti, l'arrivo in massa di manodopera consentì ai *fazendeiros* di mantenere metodi mutuati dalla schiavitù ben oltre la sua abolizione, sia nei sistemi produttivi, sia nei rapporti sociali. Tale situazione, peraltro, generò un alto tasso di fughe degli immigrati. Cfr. *Relazione annuale (quarta) sui servizi dell'emigrazione presentata dal Ministro degli Affari Esteri Tittoni*, in A.P., *Camera, Documenti*, 1905, vol. 2, documento n. XVII, seduta dell'8 giugno, pp. 51-52.

³⁹ Cfr. *Rendiconti delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1902 (Sessione del febbraio, marzo, aprile, giugno e novembre)*, in BDE, III, 8, 1904. Seduta dell'11 aprile 1902, pp. 78-79. Da notare, inoltre, che Adolfo Rossi, inviato dal commissariato dell'emigrazione in Brasile, fece un'ispezione abbastanza meticolosa. Molta impressione (in negativo) suscitò i suoi diari di viaggio: A. ROSSI, *Condizioni dei coloni italiani nello stato di S. Paolo del Brasile (Relazione e diarii sulla missione compiuta dal cav. Adolfo Rossi)*, *ibid.*, I, 7, 1902, pp. 3-86.

re inasprimento delle condizioni di vita e di lavoro nelle piantagioni. I fatti che si verificarono fornivano argomento alla cronaca e ai commenti, soprattutto della stampa italiana, che, all'inizio del novecento, chiedeva un soccorso per i coloni "senza difesa".⁴⁰

Da questo punto di vista, la "voce" del consiglio dell'emigrazione, non si dimostrava diversa, rispetto a quelle più diffuse e radicali che si erano articolate sulla stampa progressista. Ciò è particolarmente significativo se si tiene conto dei grandi guadagni che le compagnie di navigazione ricavavano dall'emigrazione agevolata, e quindi, dei notevoli interessi che si stabilivano intorno ai viaggi gratuiti. Specialmente il Brasile fu la terra promessa della marina mercantile, in virtù dei molti e numerosi contratti che riuscì a ottenere con governo e privati di quello stato.⁴¹

In Brasile, negli anni a cavallo dei due secoli, i metodi di brutale sfruttamento della manodopera italiana nelle grandi piantagioni divennero così insopportabili da provocare oltre a una vera e propria fuga di massa anche un'ondata di protesta in Italia e una crisi diplomatica fra i due paesi, culminata nel 1902 nella sospensione da parte del governo italiano dei permessi di espatrio sovvenzionato verso quel grande stato sudamericano, con il decreto del ministro degli esteri Prinetti.⁴² Per iniziativa presa dal senatore Luigi Bodio, allora commissario generale dell'emigrazione, veniva revocata al Brasile la concessione per il trasporto di emigranti con viaggio gratuito o sussidiato, ponendo fine, in questo modo, al flusso ininterrotto per San Paolo.⁴³

⁴⁰ Il Veneto era la regione italiana che forniva la maggior massa di emigranti per il Brasile. A questo proposito, si vedano gli articoli raccolti in A. FILIPPUZZI, *Il dibattito sull'emigrazione. Polemiche nazionali e stampa veneta (1861-1914)*, Firenze, Le Monnier, 1976, p. 231 e ss. Da notare che queste corrispondenze giornalistiche sembrano essere confermate da alcune lettere di emigranti raccolte da E. FRANZINA, *Merica! Merica! Emigrazione e colonizzazione nelle lettere dei contadini veneti in America Latina 1876-1902*, Verona, Cierre, 1994 [ed. orig.: Milano, Feltrinelli, 1979], p. 137 e ss.

⁴¹ Nel 1891, con i soli emigranti verso il Brasile, anzi, con i soli sbarcati nei tre porti di Santos, di Rio e di Victoria, che furono 117.000, la marina italiana riscosse da quel governo, come premio, 14 milioni di lire. Cfr. F. MACOLA, *L'Europa alla conquista dell'America Latina*, Venezia, Ferdinando Ongania, 1894, p. 206.

⁴² Sulla figura di Giulio Prinetti non abbiamo purtroppo studi aggiornati. Si veda la voce curata da M. MENGHINI, in *Enciclopedia Italiana*, Milano, Treccani, 1935. Sulla sua attività, cfr. F. COGNASCO, *Per un giudizio sulla politica estera del ministro Prinetti*, Torino, R. Accademia delle scienze, 1942. Possiamo comunque disporre di una sintetica scheda curata da A. MOLA, in AV.VV., *Il Parlamento italiano 1861-1988*, vol. 7, 1902-1908. *L'età di Giolitti, da Zanardelli a Giolitti*, Milano, Nuova Cei, 1991, pp. 122-124.

⁴³ La discussione che portò in Italia all'emanazione del divieto rimasto legato al nome di Prinetti fu assai tempestiva all'interno degli organi di controllo statali. Si veda, a tal proposito, A.P., *Camera, Discussioni*, tornata dell'8 maggio 1902, pp. 1342-1346.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

Visto l'esito della questione, il Consiglio dell'emigrazione cambiò obiettivo, chiedendo un'emigrazione selezionata secondo i modelli già adottati da irlandesi e tedeschi, organizzati in compagnie. Il consiglio vedeva negli Stati Uniti, dove si stava spostando la grande massa migrante proveniente dalle campagne italiane (sostituendo l'emigrazione in Brasile), un futuro più nell'agricoltura, che nell'industria urbana. Si trattava, bisogna ben sottolinearlo, di posizioni abbastanza "arcaiche", che risentivano ancora degli influssi di alcune teorizzazioni di fine ottocento, ma che non mancavano anche nei tempi nuovi di una loro specifica "modernità".⁴⁴

In questa ottica, il consiglio si batté per la creazione, con il sussidio del fondo per l'emigrazione, di un ufficio del lavoro a New York, con competenza in tema di collocamento, per cercare di tutelare gli emigranti italiani che si recavano a milioni a cercar fortuna negli Stati Uniti. Il commissariato generale dell'emigrazione dava, così, notizia dell'apertura, nel 1906, nella grande metropoli americana, con l'investitura del Consiglio dell'emigrazione, del *Labor Information Office for Italians*. Si trattava di una società privata, diretta da un consiglio composto da cittadini italiani e statunitensi con lo scopo di diffondere tra gli italiani informazioni sul mercato del lavoro; assicurarsi la collaborazione dei sindacati, delle associazioni di categoria, delle autorità americane e in particolare del ministero del lavoro e del servizio immigrazione per favorire il collocamento dei lavoratori italiani. L'ispettore dell'emigrazione, Adolfo Rossi, precisava che «l'ufficio del lavoro di Nuova York era il primo esperimento [...] di altri che sarebbero seguiti».⁴⁵

L'ufficio del lavoro di New York avrebbe dovuto sostituire le associazioni di beneficenza e di patronato e realizzare una forma di collaborazione tra i due governi, italiano e

⁴⁴ Con una nota positiva si voleva evitare l'arruolamento selvaggio della manodopera, ma ci si dimostrava del tutto immemori dei precedenti insuccessi, indirizzati alla realizzazione del sogno della colonizzazione agricola. Un "Ufficio di informazioni e di protezione dell'emigrazione" era stato aperto, infatti, già nel 1894 a Ellis Island, luogo dello sbarco dei lavoratori stranieri. Nascevano così i primi incitamenti ufficiali a inserire gli emigranti concretamente in un processo di colonizzazione agricola ormai, in realtà, quasi concluso (cfr. L. PILOTTI, *L'Ufficio di informazione e protezione dell'emigrazione italiana di Ellis Island*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, in particolare pp. 93-129). Era una teorizzazione che era stata già espressa nel periodo post-unitario da Ferdinando De Luca, un console che proveniva dal servizio diplomatico del regno delle Due Sicilie. Cfr. L. CARPI, *Delle colonie e dell'emigrazione d'italiani all'estero sotto l'aspetto dell'industria, commercio, agricoltura e contrattazione d'importanti questioni sociali*, Milano, Editrice Lombarda, 1874, vol. II, p. 236.

⁴⁵ *Relazione sui servizi dell'emigrazione per il periodo aprile 1905 - aprile 1906*, in BDE, V, 7, 1906, pp. 90-92.

statunitense, in materia d'informazione sul mercato del lavoro a favore dei nuovi arrivati (spesso vittime del “bossismo” di speculatori, appaltatori di manodopera e piccoli banchieri italo-americani che aspiravano a esercitare un controllo sulla manodopera italiana). Il programma era quello di deviare il flusso dei nuovi venuti dalle grandi metropoli dove si erano venute a creare delle fortissime concentrazioni di connazionali, le cosiddette *Little Italies* – dei veri e propri ghetti urbani – verso gli stati agricoli all'interno del Sud.⁴⁶

A differenza dei contadini nord-europei, pochi italiani, però, sognavano di diventare “agricoltori americani”. Nonostante gli sforzi del governo italiano e dei riformatori americani, i tentativi di creare colonie agricole italiane nel Sud e nell'Ovest degli Stati Uniti, tranne rare eccezioni, finirono per fallire. Gli immigrati italiani, scartate le possibilità, peraltro chimeriche, di occupazione agricola, propugnate dall'ufficio del lavoro e dal Consiglio dell'emigrazione, nelle forme “coloniali” e proprietarie, rimasero agglomerati nelle località di arrivo o unicamente nei centri urbani dell'Est. L'ufficio del lavoro di New York fallì il compito del collocamento della manodopera, per cui si ridusse a svolgere opera di beneficenza spicciola: ciò portò alla sua liquidazione nel 1911. L'istituzione venne pertanto chiusa: il sogno della “colonizzazione agricola”, motivo non secondario della sua nascita, mancava dei presupposti per realizzarsi.⁴⁷

Il Consiglio dell'emigrazione prese in considerazione, comunque, un altro aspetto dell'emigrazione all'estero, quello dell'emigrazione temporanea dal centro-nord della penisola verso i paesi europei, un'emigrazione, questa, legata all'integrazione dei bassi redditi agricoli. Con questo tipo di emigrazione le difficoltà di fusione sociale e organizzativa erano, soprattutto, quelle legate all'esperienza estraniante della transitoria permanenza in altri paesi. Le organizzazioni operaie delle aree sindacalmente più forti dell'Europa, non si dimostravano, infatti, in grado di difendere i lavoratori immigrati quando, nei periodi di scontro o di recessione economica, erano i primi a perdere il lavoro. I lavoratori italiani in Europa erano così privi dei diritti in materia infortunistica e pensionistica conquistati con dure lotte, in Italia, nel periodo giolittiano. Erano, tra

⁴⁶ Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (23 dicembre 1905 – 24 luglio 1906)*, *ibid.*, VI, 2, 1907, Allegato al rendiconto sommario della adunanza del 1° febbraio 1906, pp. 22-28.

⁴⁷ Cfr. *L'Ufficio americano governativo di collocamento al lavoro in New York*, *ibid.*, X, 3, 1911, pp. 53-56.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

l'altro, molto spesso accusati di "crumiraggio" e malvisti dagli stessi lavoratori delle organizzazioni sindacali locali.⁴⁸

Da parte sua, il Consiglio dell'emigrazione, con l'istituzione dell'ufficio di terra a Milano, nel 1911, da un lato, voleva rendere più efficace il controllo dell'emigrazione continentale attraverso la repressione dell'emigrazione clandestina e la disciplina degli arruolamenti; dall'altro, voleva procedere a una più organica diffusione d'informazioni riguardanti il mercato del lavoro nei paesi europei. Tutto questo soprattutto allo scopo di evitare, come spesso era avvenuto, specie in anni di crisi, che si determinassero eccessivi agglomerati di operai in luoghi, dove le condizioni di ambiente e i salari non erano adeguati alle esigenze di vita e di lavoro.⁴⁹ Da questo punto di vista, si cercherà soprattutto di ottenere, là dove cominciava a nascere una legislazione sociale e previdenziale, la parità di diritti tra i lavoratori italiani e i lavoratori del paese ospite. Ovviamente questa codificazione protettiva sarà solo embrionale all'epoca della grande emigrazione del periodo dell'inizio del novecento e subirà un'accelerazione solo nel primo dopoguerra, soprattutto riguardo all'emigrazione in Europa.⁵⁰

Il vero punto debole dell'applicazione della legge sull'emigrazione del 1901 riguardava pertanto la protezione dell'emigrante all'estero e il collocamento. Nel primo decennio del secolo scorso si stava insomma sviluppando uno di quei nodi che verranno al pettine con la prima guerra mondiale. Nel primo dopoguerra, infatti, si cercherà di superare lo scoglio del protezionismo operaio (l'avversione dei sindacati indigeni nei confronti dei lavoratori immigrati) attraverso accordi bilaterali tra governi. Ma la questione era molto complessa e complicata. Una delle più gravi che vennero a incrinare le società

⁴⁸ Cfr. *L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923. Relazione presentata a S. E. il ministro degli Affari Esteri dal commissario generale dell'emigrazione*, Roma, Edizioni del Commissariato generale dell'emigrazione, 1926, vol. I, pp. 366-367 e *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, in BDE, IX, 18, 1910, pp. 284-289. Tra l'altro, nella cittadina francese di Aigues-Mortes nel 1893, la popolazione e i lavoratori locali avevano linciato un gruppo di emigrati italiani. Cfr. E. BARNABÀ, *Morte agli italiani! Il massacro di Aigues-Mortes 1893*, Castel Gandolfo, Infinito, 2008, e G. NOIRIEL, *Il massacro degli italiani: Aigues-Mortes*, Milano, Tropea, 2010 [ed. orig.: Paris, Fayard, 2009].

⁴⁹ Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (25 giugno - 22 dicembre 1909)*, in BDE, X, 8, 1911, Ordine del giorno sulla proposta di istituzione dell'Ispettorato dell'emigrazione nei confini di terra in Milano, pp. 114-115.

⁵⁰ Cfr. *ibid.*, Adunanza del 10 dicembre, pp. 111-113.

democratiche prima della grande crisi aperta dal conflitto.⁵¹ In particolare nelle Americhe, dove le competenze del commissariato generale dell'emigrazione e i suoi uomini non sempre riuscirono ad agire d'intesa con quelli del ministero degli esteri e della stessa rete consolare. In effetti, se analizziamo la politica emigratoria italiana e ci chiediamo come essa s'inserisca nella politica estera e con quali strumenti operativi si esplicasse, le considerazioni non possono essere confortanti. C'è da sottolineare, innanzitutto, che, abituati a considerare l'emigrazione come un male necessario, gli uomini politici italiani preposti al settore si erano sempre limitati a esercitare un compito notarile di registrazione di un fenomeno ritenuto appunto ineliminabile.⁵² Il ministero degli esteri disponeva di un bilancio esiguo rispetto ai suoi compiti e non era disposto a largheggiare nelle spese per l'emigrazione, tant'è che i consoli in base all'ordinamento allora vigente provvedevano parzialmente alle spese del proprio ufficio con entrate assicurate da percezioni varie. D'altra parte, la cessione del servizio di tutela e di assistenza degli emigranti al commissariato generale dell'emigrazione ebbe, almeno inizialmente, valore più di principio che reale. Pertanto, là dove i funzionari del CGE mancavano, e spesso anche dove erano presenti, i consoli continuarono a interessarsi/disinteressarsi del servizio di tutela e di assistenza.⁵³

Si dimostrava così evidente che la tutela del lavoro all'estero poteva essere efficace solo quando si operava su un piano internazionale generale o quanto meno nell'ambito di vaste comunità di stati. Diventava cruciale la questione del collocamento all'estero. In siffatto complesso quadro s'inserisce l'attività del Consiglio dell'emigrazione, che dedicò una parte delle sue sedute al problema della tutela e dell'inserimento degli emigrati all'estero. Un argomento di grande interesse, che occupò i dibattiti del Consiglio dell'emigrazione, all'inizio del novecento, fu infatti il collocamento degli emigranti nei paesi d'oltreoceano. Importanti sono, così, gli studi e le deliberazioni prese dal consi-

⁵¹ Alcune pubblicazioni coeve mettevano a fuoco la questione. Cfr. l'opera di G. PRATO, *Il protezionismo operaio*, Torino, Tip. del Collegio degli Attigianelli, 1910, ricca anche di una bibliografia internazionale sull'argomento.

⁵² Cfr. A. TREGGIARI, *Le strutture dello stato italiano all'estero*, in *Emigrazione. Cento anni 26 milioni*, in «Il Ponte», XXX, nr. speciale, 11-12, novembre-dicembre 1974, pp. 1567-1571.

⁵³ In generale, sulla diplomazia si veda: L. INCISA DI CAMERANA, *La diplomazia*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, cit., in particolare pp. 461-474; E. SERRA, *La diplomazia in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 1984 (qui, su diplomazia ed emigrazione le pp. 102-121); PELLEGRINI, *Il Ministero degli Affari Esteri*, cit., pp. 19-53, e UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI LECCE, *La formazione della diplomazia nazionale (1861-1915)*, Indagine statistica, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1986.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

glio, in questo arco di tempo, in ordine alla tutela dell'emigrazione. La maggior parte dei componenti del consiglio prese coscienza che il consesso avrebbe dovuto specializzarsi nel collocamento di grandi masse e, pertanto, ottenere l'intervento dello stato, che permettesse la stipula di accordi preventivi con stati e con grandi società industriali e commerciali.⁵⁴

Si ponevano così le premesse del periodo – che si sarebbe sviluppato successivamente – che va dalla libera circolazione di manodopera, tipico dell'età giolittiana, ai trattati internazionali di lavoro nel primo dopoguerra e che sarebbe culminato nell'emigrazione assistita a partire dai primi anni del secondo dopoguerra.

1. *La nuova politica liberale: la fase burocratica e sociale del Consiglio dell'emigrazione*

Dalle considerazioni finora espresse, possiamo cominciare a intravedere una risposta a un problema che attraversa come un “filo rosso” tutta l'attività del Consiglio dell'emigrazione nell'età giolittiana e cioè quale fosse il grado di coerenza tra le premesse riformistiche e la prassi instaurata nel concreto dalle nuove istituzioni consultive. Dalla ricostruzione dei dibattiti all'interno del consiglio è possibile verificare non solo l'esistenza di uno scarto tra le intenzionalità del legislatore e il raggiungimento dei fini, ma anche dare conto delle “riforme” che sarebbe stato necessario introdurre, sia nella struttura, sia nei poteri e nelle funzioni dell'organo consultivo. Tant'è vero che nel primo dopoguerra si affermerà la tendenza a trasformarlo da organo consultivo in istituto deliberante, sino a farne un “parlamentino dell'emigrazione”.⁵⁵

Nella prima fase dell'età giolittiana le proposte del consiglio trovarono, alcune volte, scarsa udienza e la sua influenza, in alcuni casi, fu assai modesta. Il governo, oltre a disattenderne i pareri e i voti, elaborava a volte, proposte in materia di emigrazione senza sottoporle alle considerazioni del consiglio. Fu, nella sostanza, un rapporto difficile, anche perché il prestigio e l'autorevolezza dei componenti spingevano il consiglio ad assumere posizioni non necessariamente subalterne o prone al volere dell'esecutivo. È

⁵⁴ Per il dibattito politico in questo senso si veda V. GIUFFRIDA, *Per la tutela internazionale dei nostri lavoratori*, in «La Vita Italiana», I, 5, maggio 1913, p. 360 e ss., e L. RATTO, *Il problema internazionale dell'emigrazione*, in «Rivista d'Italia», IX, 12, dicembre 1906.

⁵⁵ Cfr. PRIMICERI, *Il Consiglio superiore dell'emigrazione*, cit., pp. 43-48.

giusto, quindi, ritenere che proprio la nuova forza rappresentata dal Consiglio dell'emigrazione fosse all'origine delle difficoltà subito insorte tra esso e i "poteri tradizionali" (governo e parlamento) fortemente restii ad accettare "innovazioni sostanziali".⁵⁶

L'attività svolta dal consiglio nei suoi primi anni di vita fu così prevalentemente di discussione: dalla disamina approfondita dei temi e dal controllo delle opinioni, però, assai raramente scaturirono decisioni o, quanto meno, prese di posizioni nette. Come succedeva anche negli altri organi consultivi, il rinvio e la nomina di commissioni *ad hoc* per le questioni più controverse erano gli espedienti più comunemente usati per prendere tempo o per evitare di deliberare con il rischio di spaccature interne. Ne conseguivano, comunque, alcune volte, la paralisi dell'attività e lo svuotamento del ruolo dell'organo consultivo.

Se analizziamo l'inizio dell'attività del consiglio dell'emigrazione, non possiamo, infatti, non sottolineare alcune incongruenze e lentezze che sembrano caratterizzare la sua opera. L'azione del consiglio fu spesso macchinosa, per tutta una serie di vincoli burocratici che ne impedivano un agile funzionamento.⁵⁷ In ogni caso, grazie pure al contributo di personalità di spicco e competenza notevole, il consiglio poté, all'inizio del secolo scorso, sviluppare un intenso programma relativo all'emigrazione, anche se poi esso trovò raramente uno sbocco definitivo. Esso comprendeva annotazioni su irrisolti problemi di quegli anni, come, ad esempio, la questione di noli o quella della costruzione di ricoveri per gli emigranti nei porti d'imbarco.

Una questione emergente all'interno del Consiglio dell'emigrazione, relativa al funzionamento della legge del 1901, era proprio quella dei noli per il trasporto degli emigranti e quello delle compagnie di navigazione. Il problema "ruotava", soltanto, intorno all'emigrazione ma ne costituiva, in ogni caso, un'appendice importante ed essenziale.

⁵⁶ Esempio di questi conflitti è la definizione della "tutela dell'emigrante" e dei mezzi per realizzarla. Tutto questo si ricollega al dibattito sull'uso del fondo dell'emigrazione, che impegnò gran parte della vita del consiglio, mentre rimase a lungo aperta la controversia su quali spese dovessero gravare sul fondo e quali sul ministero degli affari esteri. L'esistenza di una speciale cassa destinata alle spese in materia di emigrazione fu, in ogni caso, causa perenne di conflitti sui fini a cui essa doveva servire. Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione*, in BDE, VI, 12, 1907, Adunanza del 30 marzo 1906, pp. 22-31.

⁵⁷ Cfr. L. BODIO, *Dell'emigrazione italiana e dell'applicazione della legge 31 gennaio 1901*, *ibid.*, I, 8, 1902, pp. 10 e ss.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

L'intera vicenda della grande emigrazione transoceanica italiana, dai primi esili flussi negli anni precedenti all'unificazione del paese, alla chiusura dei grandi sbocchi americani, mostrava infatti, in filigrana, un'ombra di ben localizzati interessi capitalistici: quelli degli armatori e quelli delle società di navigazione. Il trasporto degli emigranti si qualificò, fin dalla fine dell'ottocento, come un settore volante di attività economiche.⁵⁸

L'esigenza di combattere lo strapotere dei monopoli era stata particolarmente sentita da Luigi Luzzatti, uno dei padri della moderna legislazione sull'emigrazione, e aveva permesso, con la legge del 1901, di sottoporre le società di navigazione al controllo di un apposito organismo statale (il commissariato generale dell'emigrazione), a cui veniva demandato il potere di definire i noli per il trasporto degli emigranti. S'introduceva, in altri termini, quello che fu poi definito "nolo di stato" e che sollevò non poche polemiche da parte dei liberisti più accesi, durante il dibattito parlamentare che precedette l'approvazione della legge all'inizio del secolo scorso.⁵⁹

Si può immaginare, tuttavia, che le gravi misure anti-*trust* contenute nella legge sull'emigrazione del 1901 (quali l'eventuale intervento pubblico diretto nel trasporto di emigranti e la requisizione del naviglio in caso d'insanabile dissenso tra compagnie e commissariato dell'emigrazione sulla fissazione del nolo) erano destinate a restare un'arma spuntata e inutilizzabile, malgrado l'enfasi statalizzatrice che su di esse erano state poste. Era evidente la capacità di pressione della quale i gruppi armatoriali disponevano e che esercitavano con forza nei confronti del governo. L'on. Pantano, infatti, esaminando nei primi anni del secolo, dettagliatamente, l'applicazione della legge del 1901 che portava il suo nome, e rilevando i miglioramenti e i vantaggi conseguiti a distanza di alcuni anni e quelli che ancora restavano da conseguire, indicava uno dei punti principali da risolvere proprio nella questione dei noli.⁶⁰ In effetti, gli stessi liberisti, con la loro battaglia contro il "nolo di stato", avevano offerto armi polemiche ai rappresen-

⁵⁸ Cfr. E. SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 315-320.

⁵⁹ Questo dibattito è stato ricostruito da F. GRASSI ORSINI, *Introduzione a MAE, Il fondo archivistico Commissariato generale dell'emigrazione (1901-1927)*, inventario a cura di P. SANTONI, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1991, pp. 9-75.

⁶⁰ Per un'analisi dei risultati della legge cfr. L. BODIO, *Dell'emigrazione italiana*, in «Nuova Antologia», XXXVII, 183, 1 giugno 1902, e A. FRANZONI, *Per l'emigrazione italiana*, in «Rivista d'Italia», VIII, 2, febbraio 1905. L'intervento di Pantano è riportato in *La Commissione di vigilanza*, in «Avanti!», 16 giugno 1904.

tanti politici legati ai *trust* e tendenti a far proprie le critiche contro il commissariato, così da modificare la legge del 1901 a vantaggio delle compagnie.⁶¹

In realtà, forte della sua autorità, Bodio, in qualità di maggiore esponente del CGE, spalleggiato dal Consiglio dell'emigrazione, riuscì bene o male a tenere testa alle maggiori richieste degli armatori, in un momento di rialzo dei noli a livello mondiale, e anche Prinetti, che fu ministro degli esteri fino al 1903, dovette, in qualche occasione, esercitare la sua mediazione.⁶² In definitiva, il Consiglio dell'emigrazione, che era sensibile, al suo interno, sia agli interessi degli armatori, sia agli argomenti dell'interventismo statale, con i quali si volevano proteggere gli emigranti, confermò il parere secondo il quale il commissariato avrebbe dovuto mantenere un "equilibrio" tra la tutela degli emigranti e la protezione della bandiera nazionale.⁶³ Che tale questione rimanesse viva nel tempo nel dibattito politico italiano fu dimostrato alcuni anni dopo. Più tardi, nei primi anni venti, quando ancora esercitava il suo fascino, la "nuova economia", teorizzata da Walter Rathenau, l'economista tedesco che alludeva al tramonto del capitalismo liberale classico e preconizzava l'avvento di un sistema di economia regolata,⁶⁴ il socialista riformista Turati, per sostenere l'emigrazione tutelata, giunse ad auspicare esperimenti di economia associata in cui lo stato entrasse come azionista per diminuire il potere e gli interessi dei privati.

Un altro dei motivi che aveva tenuto per tanti anni "immobilizzato" il Consiglio dell'emigrazione era quello che ruotava intorno alla questione dei ricoveri di stato. La legge del 1901, infatti, imponeva l'assistenza agli emigranti nei maggiori luoghi d'imbarco e la predisposizione di idonei ricoveri nei porti di Genova, Napoli e Palermo. L'interrogativo ruotava intorno al dubbio se la gestione diretta degli "asili", da parte del commissariato, potesse rappresentare un passivo rilevante per il fondo dell'emigrazione.

⁶¹ Per chi volesse seguire l'andamento concreto dei noli, cfr. *Comunicazioni del Commissariato sulla determinazione di noli pel trasporto degli emigranti*, in BDE, VII, 8, 1908, pp. 69-70, e *Memoria del Commissariato sulla determinazione dei noli pel trasporto degli emigranti*, *ibid.*, pp. 70-72.

⁶² Cfr. *Rendiconti delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1903 (Sessioni dei mesi di marzo e maggio)*, *ibid.*, III, 9, 1904. Seduta del 16 marzo 1903, pp. 29-31.

⁶³ Cfr. *Rendiconti delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1902 (Sessioni del febbraio, marzo, aprile, giugno e novembre)*, *ibid.*, III, 8, 1904. Seduta del 25 novembre 1902, pp. 128-138, e *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (28 marzo - 4 aprile 1906)*, *ibid.*, VI, 12, 1907. Seduta del 30 marzo 1906, pp. 22-31.

⁶⁴ Il libricino del tedesco W. RATHENAU, pubblicato nel 1918, fu tradotto in Italia con il titolo *L'economia nuova*, nel 1919, da Gino Luzzatto per Laterza. Esso è citato in MARUCCO, *Il Consiglio superiore dell'emigrazione*, cit., p. 51. Da notare che il libro è stato ripubblicato da Einaudi nel 1976.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

La polemica coeva, legata a questo problema, fu molto aspra e portò alla luce posizioni radicalmente contrapposte.

Nelle discussioni sulla questione degli “asili” per gli emigranti, all'interno del consiglio, si erano affermate due tendenze, una favorevole, l'altra contraria alla costruzione dei ricoveri. Gli oppositori confermavano ancora una volta la loro decisa contrarietà a questa spesa per una serie di ragioni, soprattutto per non immobilizzare una parte rilevante del fondo per l'emigrazione in un'opera di tutela la cui utilità e la cui necessità, specie in relazione a molti altri bisogni degli emigranti, si riteneva dubbia. Si spiegava, inoltre, che se isolati gli emigranti nel ricovero, il piccolo commercio napoletano ne avrebbe avuto danno, in quanto gli emigranti prima di lasciare il porto per le Americhe o dopo lo sbarco nel viaggio di ritorno non avrebbero potuto più fare quei piccoli acquisti di vestiario e di altre merci, che avrebbero dato al commercio napoletano il beneficio di qualche decina di milioni all'anno. I favorevoli alla costruzione del ricovero sostenevano invece di non essere i “tutori” degli interessi della città di Napoli, ma esclusivamente i tutori degli interessi degli emigranti, che, all'interno del consiglio, dovevano prevalere su ogni altro. Si argomentava che se i ricoveri rispondevano a un vero bisogno per la tutela degli emigranti, non ci si doveva preoccupare degli altri interessi che potevano essere in contrasto con quelli a cui il consiglio era tenuto a provvedere.⁶⁵

Esplodeva, così, la questione del porto di Napoli, da dove partiva la maggioranza dell'emigrazione proveniente dal Mezzogiorno continentale diretta verso gli Stati Uniti, e si manifestava l'ostilità delle campagne del Sud verso la “capitale morale”.⁶⁶ La questione degli arbitri commessi ai danni degli emigranti nel maggior porto del Mezzogiorno fu molto controversa, e anche dopo molti anni non si arrivò mai a una soluzione definitiva. Per provvedere alla tutela degli emigranti nei porti d'imbarco, si poneva il problema di costruire un ricovero per emigranti nel porto di Napoli, previsto dall'art. 32 della legge del 1901. Il commissariato dell'emigrazione avviò sin dai suoi esordi le pratiche per la realizzazione di questo ricovero. La qualità di questo asilo migliorerà – si

⁶⁵ Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (22,23 e 24 giugno 1912)*, in BDE, XII, 4, 1913. Adunanza del 22 e 23 giugno 1912, pp. 9-20 e 35-43, e *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (18 dicembre 1912, 20, 21 e 22 maggio 1913)*, *ibid.*, XIII, 2, 1914. Adunanza del 20 maggio 1913, pp. 24-32.

⁶⁶ Cfr. O. DE ROSA, *Partono i bastimenti. La grande emigrazione dal porto di Napoli*, in O. DE ROSA - D. VERRASTRO, a cura di, *Pensare il Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 36-62.

pensava – quando esso verrà predisposto all'interno del porto d'imbarco; per effetto della collaborazione tra governo e società private, infatti, in questi pur insufficienti fabbricati si riuscirà a garantire un controllo un po' più capillare. Il modello ideale di riferimento era quello dei ricoveri di Amburgo e di Brema, che Alberto Franz Labriola, aveva visionato per conto del commissariato per l'emigrazione; lì la situazione era veramente all'avanguardia, sia per la collocazione, l'estensione e la distribuzione dei locali, sia per l'ottima areazione, per l'accesso della luce e per la divisione degli spazi tra uomini e donne.⁶⁷

Nonostante il commissariato pensasse che tale investimento avesse carattere di priorità, il Consiglio dell'emigrazione, che al momento riteneva si dovessero privilegiare i progetti di colonizzazione all'estero, iniziò ad attuare una strategia dilatoria. Su questo argomento, il braccio di ferro fra commissariato e consiglio non era destinato a cessare. Il commissario generale Bodio, nonostante il consiglio avesse adottato la tattica del rinvio, continuò a insistere.⁶⁸ Contrariamente alle pressanti richieste del CGE, il consiglio, più volte investito della questione, ritenne che la spesa per la costruzione del ricovero esorbitasse le possibilità finanziarie dell'ente e auspicò che la gestione e la costruzione di quegli uffici dovesse attuarsi con il concorso dei vettori di emigranti.⁶⁹

La commissione parlamentare di vigilanza, dal canto suo, concordò sulla necessità di far ricorso all'iniziativa privata, suggerendo una modifica dell'art. 32 della legge sull'emigrazione. In realtà il problema non era finanziario. Lo stesso ministro degli esteri Tittoni, già prefetto di Napoli, si era trovato in difficoltà e aveva dovuto difendersi dagli attacchi parlamentari riguardo ai ritardi nella costruzione del ricovero, ed era stato costretto ad ammettere che non si trattava «di mancanza di fondi, perché il bilancio

⁶⁷ A.F. LABRIOLA, *Dei ricoveri per emigranti ad Amburgo e del sistema di alloggio a Brema*, in BDE, III, 10, 1904, p. 19 e ss. Alberto Franz Labriola, figlio del filosofo Antonio Labriola, si laureò in legge nel 1894. Divenne ispettore viaggiante dell'emigrazione soltanto dopo la morte del padre (luglio 1904) e ricoprì tale carica fino al 1907, per poi proseguire nella carriera diplomatica.

⁶⁸ Per le posizioni di Bodio a questo proposito si veda *Relazione sui servizi dell'emigrazione per il periodo aprile 1905-aprile 1906*, *ibid.*, VI, 7, 1906, p. 40 e ss.

⁶⁹ Il consiglio discusse del ricovero a Napoli nelle sedute del 22 marzo 1903 [*Rendiconti delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1903*, *ibid.*, III, 9, 1904, pp. 32-42], dell'8 e del 9 febbraio e del 9 aprile 1904 [*Rendiconti sommari delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1904*, *ibid.*, III, 10, 1904, pp. 9-13 e 89-90], del 13 giugno 1905 [*Resoconti sommari delle adunanze tenute dal Consiglio dell'emigrazione nelle sessioni di maggio e giugno 1905*, *ibid.*, V, 2, 1906, pp. 31-33], del 23 dicembre 1905, del 3 marzo e del 28 giugno 1906 [*Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione dal 23 dicembre 1905 al 24 luglio 1906*, *ibid.*, VI, 1, 1907, pp. 4-12, 47-51 e 73-81].

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

dell'emigrazione era in una felice posizione». ⁷⁰ Tittoni (1903-05 e 1906-09), inoltre, consentiva formalmente con la tesi, a suo tempo propugnata da Bodio, che la costruzione dei ricoveri spettasse allo stato e non dovesse essere lasciata ai privati, come sosteneva la maggioranza del consiglio e della commissione parlamentare di vigilanza. In una lunga replica a Nitti, che aveva espresso in tema di ricoveri una tesi "liberista", Tittoni nel 1905 aveva sostenuto che «senza la difesa dello stato [gli emigranti] sarebbero facile preda degli imbrogliatori» e che era «necessario istituire i ricoveri perché, come lo stesso on. Nitti aveva riconosciuto anche le locande autorizzate lasciano molto a desiderare, e in alcune città erano una vera vergogna che era stata messa in rilievo dagli stranieri». ⁷¹

Nelle discussioni svoltesi su questo argomento, il consiglio fu concorde nello stabilire che i ricoveri dovessero essere gestiti direttamente dallo stato, salvo a vedere se la costruzione potesse essere fatta da privati che cedessero in affitto i locali al commissariato. Altre soluzioni il consiglio non era in grado di prospettare per la questione dell'alloggio degli emigranti nel porto di Napoli. Emergeva con forza la questione che la costruzione dei ricoveri avrebbe esaurito in breve le riserve del fondo dell'emigrazione e il commissariato si sarebbe potuto trovare in futuro nelle condizioni di dover sospendere altri servizi indispensabili per la tutela degli emigranti. L'indicazione del consiglio era che il commissariato avrebbe dovuto indirizzare all'estero le sue maggiori cure per elevare le condizioni di vita degli emigranti per un maggiore decoro della nostra emigrazione. Di fronte a quelle esigenze la costruzione dei ricoveri nei porti d'imbarco diventava quasi un lusso del quale in breve ci si sarebbe potuti pentire. ⁷²

Nonostante il clamore nazionale suscitato dalla vicenda, il Consiglio dell'emigrazione espresse il parere che «non fosse giustificata da necessità la costruzione dei ricoveri e che mediante una rigorosa sorveglianza sulle locande private» si sarebbe potuto evitare «la costruzione o l'acquisto dei medesimi a spese del fondo

⁷⁰ A.P., *Camera, Discussioni*, tornata del 29 giugno 1904.

⁷¹ *Ibid.*, tornate del 21 e 26 giugno 1905. Sulle posizioni di Tittoni rispetto al tema specifico dell'emigrazione si veda F. GRASSI ORSINI, *Giolitti, Tittoni e l'emigrazione*, in «Affari Sociali Internazionali», I, 3, 1973, settembre 1903, p. 57 e ss. Sulla figura di Tittoni, cfr. ID., *Tittoni Tommaso*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, tomo II, cit., pp. 1090-1094.

⁷² *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione, 20-23 maggio 1914, 25 agosto 1914, 20 marzo 1915*, in BDE, XIV, 10-11-12, 1915. Adunanza del 22 maggio 1914, pp. 33-49.

dell'emigrazione». ⁷³ A questa determinazione il consiglio fu probabilmente indotto da varie considerazioni. Esso si mostrò, infatti, soprattutto preoccupato dell'entità della spesa richiesta (più di 5 milioni, tra Genova e Napoli), mentre altri bisogni più importanti e urgenti, oltre a quello del temporaneo ricovero nei porti prima della partenza, reclamavano il concorso finanziario del commissariato dell'emigrazione. ⁷⁴ Preoccuparono il consiglio inoltre le difficoltà pratiche di esercizio di simili stabilimenti, sia che si desero in appalto, sia che fossero condotti direttamente dal governo in economia. Oltre a ciò, il consesso faceva notare come, per effetto di provvedimenti presi dal commissariato dell'emigrazione e dalla autorità locali, le locande private fossero venute migliorando con l'eliminazione di quelle inadatte all'ospitalità degli emigranti.

Ma fu l'epidemia colerica del 1910 che colpì la città di Napoli a rappresentare uno spartiacque politicamente significativo da questo punto di vista. Essa minacciò d'interrompere le correnti migratorie dal porto di Napoli. La situazione di emergenza costringeva a troncare gli indugi e le sterili discussioni iniziate nel 1902 sulla questione se la "casa" avesse dovuto edificarsi in economia dal commissariato o se si dovesse affidare la costruzione a privati appaltatori. L'epidemia rendeva necessaria la chiusura delle locande private, così si attuava il primo esperimento di ricovero di emigranti gestito in economia dalla stato. Nel dicembre 1910 il Consiglio dell'emigrazione riconobbe la necessità di rendere permanente il ricovero istituito in via provvisoria; e allora il commissariato incominciò a fare una rigorosa selezione delle locande private per emigranti prima di autorizzarne la riapertura. ⁷⁵ Furono in tal modo eliminati molti inconvenienti e molti illeciti arricchimenti, a danno degli emigranti, da parte degli esercenti. ⁷⁶

Certo, bisognava essere consapevoli che la tutela del movimento emigratorio nel porto di Napoli, e più in generale degli emigranti nel Mezzogiorno, doveva essere conside-

⁷³ *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (2 dicembre 1907-10 aprile 1908)*, *ibid.*, VII, 8, 1908. Adunanza del 6 aprile 1908, p. 68.

⁷⁴ D'altronde, si conveniva che la costruzione dei ricoveri a spese dello stato non fosse obbligatoria, secondo il testo della legge sull'emigrazione; la quale deferiva al regolamento, e quindi all'amministrazione, di determinare i modi in cui esercitare la tutela degli emigranti nei porti d'imbarco «anche mediante l'istituzione di ricoveri» (si veda a questo proposito l'intervento di Nitti). Cfr. *ibid.*, pp. 65-66.

⁷⁵ Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (9 luglio-23 dicembre 1910)*, *ibid.*, X, 9, 1911. Adunanza del 22 dicembre, pp. 45-57.

⁷⁶ Cfr. *L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923. Relazione presentata a S. E. il ministro degli Affari Esteri dal Commissario generale dell'emigrazione*, Roma, Edizioni del Commissariato generale dell'emigrazione, 1926, vol. I, pp. 508-509.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

rata come indice dei propositi moralizzatori del governo nel Mezzogiorno. Di ciò il consiglio si fece carico debolmente, probabilmente consapevole che non si potesse intervenire efficacemente su problemi così "strutturali" e che forse bisognava adattarsi a essi. Ma tutto questo rimandava a un discorso molto più ampio sulla malavita, sul malgoverno e sulla "questione morale" nel Sud,⁷⁷ che non era certo risolvibile, per gli ampi interessi che vi erano connessi, nell'ambito di un dibattito ristretto al solo aspetto migratorio.

In definitiva, la questione dei ricoveri rimase irrisolta. Essa si era prolungata indefinitamente negli anni senza arrivare mai alla soluzione conclusiva.⁷⁸ Per tutta l'età giolittiana il consiglio aveva disquisito sull'opportunità che i ricoveri fossero costruiti a spese del fondo dell'emigrazione o dei vettori. Esso non riuscì mai ad arrivare a una decisione risolutiva e concreta. Lo stesso avvenne per i finanziamenti dei patronati italiani all'estero, sui quali si continuò a discutere se dovessero essere considerati, almeno parzialmente, a "carico" dello stato, o se, in qualità di associazioni private, dovessero integralmente auto-finanziarsi.⁷⁹

Iniziava così, all'inizio del secolo scorso, un'attività che sarebbe perdurata per tutta l'età giolittiana e che non sarebbe stata priva di luci e di ombre, e che, in alcuni casi, si sarebbe presentata piena di contraddizioni, in altri, invece, avrebbe rappresentato una "svolta", nei rapporti politici, tipica della politica riformista portata avanti da Giolitti. La situazione sarebbe cominciata a cambiare con la guerra di Libia, quando, con il consolidarsi delle ideologie politiche nazionaliste, il consiglio inizierà a essere sottoposto a una serie di critiche che ne metteranno in dubbio sia l'utilità sia la funzione svolta a favore degli emigranti.

⁷⁷ Sulla mafia e sul rapporto mafia/politica si veda P. PEZZINO, *Una certa reciprocità di favori. Mafia e modernizzazione violenta nella Sicilia postunitaria*, Milano, FrancoAngeli, 1990, e S. LUPO, *Una storia della mafia dalle origini ai giorni nostri*, Roma, Donzelli, 1993, in particolare p. 67 e ss.

⁷⁸ Si veda, a questo proposito, l'ordine del giorno di Giuffrida, approvato all'unanimità, dopo l'ultima discussione del consiglio sul tema dei ricoveri prima dell'inizio della guerra. *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione, 20-23 maggio 1914, 25 agosto 1914, 20 marzo 1915*, in BDE, XIV, 10-11-12, 1915. Adunanza del 23 maggio 1914, p. 64.

⁷⁹ Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (22, 23 e 24 giugno 1912)*, *ibid.*, XII, 4, 1913. Adunanza del 23 giugno 1912, pp. 22-32, e *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (18 dicembre 1912, 20, 21 e 23 maggio 1913)*, *ibid.*, XIII, 2, 1914. Adunanza del 18 dicembre 1912, pp. 3-21.

2. Tra guerra di Libia e primo conflitto mondiale: la fase politica del Consiglio dell'emigrazione

In tutte le storie dell'Italia liberale, in particolare dell'età giolittiana, la guerra di Libia è indicata come un tornante decisivo, anche e soprattutto sul piano della politica interna. L'intero sistema giolittiano ne sarebbe stato messo in crisi. E l'ascesa al governo di Salandra nel marzo 1914, avrebbe in qualche modo certificato questa crisi, prefigurando una nuova maggioranza aperta all'apporto della destra e rigorosamente chiusa a sinistra.⁸⁰ Si era riaffacciata, inoltre, la prospettiva dell'emigrazione guidata, non più lasciata esclusivamente all'iniziativa individuale; essa era comparsa in modo evidente proprio dopo la guerra di Libia del 1911 al declinare dell'età giolittiana. La guerra di Libia doveva far precipitare tutti questi elementi di crisi.⁸¹

Questa volta sarebbe toccato alla Libia rinnovare i sogni imperialistici dell'Italia, ma in un contesto ben diverso da quello nel quale si erano inserite le iniziative di Depretis e Crispi, quando essi, con l'avvio dell'avventura coloniale in Africa, non avevano potuto esprimere un'aspirazione condivisa da vasti settori della popolazione italiana.⁸² La Libia poteva rappresentare, infatti, il riscatto davanti alle frustrazioni di Adua e alle illusioni della "grande Italia" in Argentina.⁸³ L'opinione pubblica fu, per varie ragioni, in larga maggioranza favorevole all'impresa: a destra, la prospettiva di un'affermazione della potenza nazionale; a sinistra, il miraggio di una valvola di sicurezza per l'emigrazione.⁸⁴

⁸⁰ Su questa delicata fase di passaggio si veda E. GENTILE, *Le origini dell'Italia contemporanea. L'età giolittiana*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 187 e ss. In precedenza, B. VIGEZI, *Da Giolitti a Salandra*, Firenze, Vallecchi, 1969.

⁸¹ Sulla nascita dell'idea dell'emigrazione guidata e sulla politica coloniale dei "tempi nuovi", si veda N. LABANCA, *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 99 e ss., e L. COGLIA - F. GRASSI ORSINI, a cura di, *Il colonialismo italiano da Adua all'Impero*, Roma-Bari, Laterza, 1981, pp. 123-129.

⁸² Sulla guerra di Libia si veda l'ampio e documentato lavoro d'insieme di F. MALGERI, *La guerra libica 1911-1912*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1970, e il recente studio di lungo periodo di N. LABANCA, *La guerra italiana per la Libia 1911-1931*, Bologna, Il Mulino, 2012.

⁸³ La guerra di Libia portò, infatti, ad aspre polemiche: G. SALVEMINI, *Come siamo andati in Libia e altri scritti dal 1900 al 1915*, a cura di A. TORRE, Milano, Feltrinelli, 1963; A. LABRIOLA, *La guerra di Tripoli e l'opinione socialista*, in ID., *Economia, Socialismo, sindacalismo*, Napoli, Società editrice Partenope, 1911, pp. 101 e 104.; T. ROSSI DORIA, *Socialismo e patriottismo*, Milano, Fratelli Treves, 1912; G. PODRECCA, *Libia. Impressioni e polemiche*, Roma, Podrecca e Galantara, 1912.

⁸⁴ Per alcuni studi che ricostruiscono almeno un parziale consenso alla guerra cfr. M. TESORO, *Stampa e opinione pubblica in Italia al tempo della guerra contro l'Impero ottomano*, in «Il Politico», LV, 4, ottobre 1990, pp. 713-732, e M. PINCHERLE, *La preparazione dell'opinione pubblica all'impresa di Libia*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LVI, 3, luglio 1969.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

Il trapasso di metodi e di clima si misurava sin dal 1911 ai lavori del II congresso degli italiani all'estero, tenuto a Roma, per cura dell'Istituto coloniale italiano, che si era imposto come importante centro di interessi economici e commerciali dell'Italia giolittiana.⁸⁵ Questi lavori si svolsero tutti sotto l'egida, ma sarebbe meglio dire sotto l'ipoteca ideologica e politica, dei nazionalisti (rappresentati al meglio da Federzoni e Luigi Villari) e segnarono uno stacco nettissimo rispetto a quanto si era visto accadere appena tre anni avanti al primo appuntamento del genere svoltosi a Udine. L'emigrazione risultava, infatti, il più grave problema dell'Italia contemporanea. Il nazionalismo finì per riaggregare attorno a ipotesi di condanna sommaria del fenomeno una serie quasi incredibile di politici e di intellettuali provenienti da posizioni ideologiche molto diverse, con l'obiettivo di "annullare" l'emigrazione in America, per evitare così fattori tipici di abbruttimento dell'"italianità" oltreoceano. L'emigrazione diventava senz'altro un male da distruggere: i nazionalisti erano intenzionati a demolirla, in quanto ostacolo all'unico vero progetto d'imperialismo militare e coloniale da realizzarsi preferibilmente in Africa.⁸⁶

I nazionalisti cominciarono ad affermare con sempre maggiore insistenza che una emigrazione formata in larghissima parte da proletari senza coscienza nazionale, quale era l'emigrazione italiana, non assicurava in nessun modo una espansione di italianità, mentre contribuiva a disperdere le energie della nazione e a screditare, con la sua realtà di povertà e di ignoranza, l'immagine dell'Italia all'estero. Su queste basi, il movimento nazionalista avviò la sua campagna sistematica contro l'emigrazione.⁸⁷ Dall'altra parte, si delinea, con la crisi dell'età giolittiana, nel Consiglio dell'emigrazione l'emergere di tenue posizioni vicine al nazionalismo, ma soprattutto si nota l'affiorare di tematiche nuove, che fanno pensare alla possibilità della nascita di problemi diversi legati alla futura guerra mondiale. Da una parte, sembra esserci una continuità nel consiglio con il periodo precedente, nelle discussioni sul porto di Napoli e sui patronati, che si svolgono

⁸⁵ Cfr. *Atti del II Congresso degli italiani all'estero*, vol. I, parte I (11-20 giugno 1911), Roma, Tipografia Editrice Nazionale, 1913.

⁸⁶ Sul rapporto tra nazionalismo ed emigrazione cfr. G. PARLATO, *Nazionalismo italiano e colonialismo*, in «Nuova Storia Contemporanea», II, 3, maggio 1998, e R. MOLINELLI, *Il nazionalismo italiano e l'impresa di Libia*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LIII, 4, ottobre 1966, pp. 285 e ss.

⁸⁷ A questo proposito si veda E. GENTILE, *L'emigrazione italiana in Argentina nella politica di espansione del nazionalismo e del fascismo*, in «Storia contemporanea», XVII, 3, maggio 1986, in particolare pp. 355-360.

su una linea sostanzialmente “liberista” e di limitazione della spesa: proseguono, inoltre, nel consesso le iniziative per la tutela degli emigranti in caso di infortunio negli Stati Uniti. Dall’altra parte, vi è sì la tendenza generale a tutelare con interventi statali il rapporto di lavoro, ma con l’accentuazione della nota nazionalistica, che si stava delineando in Italia, e che portava a considerare la vita e l’attività dell’emigrante all’estero assicurando la continuità del suo rapporto con la madrepatria.

Anche il funzionamento del consiglio subirà, infatti, delle modifiche, che ne preannunzieranno una nuova e più incisiva funzione: il R. D. del 26 maggio 1912 (subito dopo la conclusione della guerra di Libia) aveva ampliato la composizione del Consiglio dell’emigrazione in base a quanto prescritto dalla riforma legislative del 1910 e questa innovazione perdurò fino al termine della prima guerra mondiale.⁸⁸ La legge del 1910 aveva allargato, infatti, la sua composizione anche ad alcuni rappresentanti del mondo del lavoro. La riforma “sostanziale” attuata a partire dal 1910, e andata in vigore concretamente nel 1912, era consistita in un ritocco alla composizione dell’ente, in forza del quale le associazioni che rappresentavano interessi di determinate categorie di emigranti o classi non presenti nel consiglio dell’emigrazione entravano a far parte di esso, con voto deliberativo, nelle discussioni. È emerso, così, come il consiglio passasse, verso il tramonto dell’età giolittiana, da una iniziale fase burocratica a una maggiormente “politica”. Durante questo periodo e con il rinnovo dell’ente si accentuò la componente politica, nel senso che si verificò un ampliamento della stessa. Quasi un decennio di dibattiti e di vita del consesso avevano sortito quindi, come risultato, la presenza effettiva di alcune categorie in seno a quello che doveva essere il “parlamento dell’emigrazione”. Nella sua non lunga vita, infatti, il consiglio conobbe un solo periodo di splendore, nella sua fase intermedia, che corrispose proprio agli anni 1912-1914, quando, rinnovato nella composizione, affiancato dal commissario generale l’aristocratico Giovanni Gallina e non impedito da condizionamenti esterni, realizzò l’esperienza più avanzata in materia di politica sociale per l’emigrazione. Va ricordato in proposito che fu proprio il rappresentante della Federazione delle società di mutuo soccorso, Raffaele Gandolfi, a esprimere al conte Gallina, nella seduta del consiglio del 21 maggio 1913, il compiacimento

⁸⁸ Cfr. *Legge 17 luglio 1910*, n. 538, Provvedimenti riguardanti l’emigrazione, art. 7-bis, riportata in BDE, IX, 11,1910, pp. 292-294.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

per la vitalità impressa al consesso e a proporre in ordine del giorno di plauso.⁸⁹ In seguito, vincolato prima dalla contrazione dell'emigrazione imposta dalla guerra, poi dalle ripercussioni della crisi economica internazionale sui flussi migratori soprattutto transoceanici, fu costretto a ridimensionare più ambiziosi progetti di tutela del lavoro italiano all'estero.

Il punto veramente dirimente, lo spartiacque tra la fase ascendente e quella discendente del giolittismo, andrebbe infatti individuato nella crisi del 1907-1908 e nelle sue conseguenze: crisi mondiale, ma da cui l'Italia, diversamente dagli altri maggiori paesi europei, non si riprese veramente negli anni successivi, e che segnò nel 1913 un nuovo aggravamento.⁹⁰ L'emigrazione tocca in quegli anni le punte più alte di tutta la storia d'Italia: dalle 800mila unità del 1906 alle oltre 872mila del 1913. Il Mezzogiorno si caratterizzò come la classica area di esodo, portando alla ribalta la questione meridionale come questione contadina.⁹¹ Il progetto politico progressista di Giolitti, inoltre, imperniato su un rapporto fra maggioranza liberale e socialismo riformista, era sempre più difficile da realizzare dopo la crisi del 1907. Sembra crescere, infatti, l'intransigenza degli ambienti più retrivi, l'ostilità verso le rivendicazioni popolari e l'insofferenza per ogni tipo di mediazione riformista. Fra i liberali tendenze conservatrici e miti nazionalisti prendevano pertanto sempre più campo.

La vivacità del dibattito, svoltosi all'interno del Consiglio dell'emigrazione, alla vigilia della guerra mondiale, sta a dimostrare proprio l'inizio di una nuova fase che il conflitto avrebbe interrotto. Ma l'elemento nuovo da sottolineare, all'interno del consiglio, era l'emergere di alcune convinzioni vicine al montante nazionalismo. Il vicepresidente del consiglio, il liberale on. Luigi Rossi, in occasione della discussione sul «rinnovo dei trattati di commercio», esprimeva una posizione che cercava di collegare i trattati di commercio con i trattati di emigrazione, auspicando di potersi servire di questo nesso per ottenere la protezione dei lavoratori all'estero. La teorizzazione provocava

⁸⁹ Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (18 dicembre 1912, 20, 21 e 22 maggio 1913)*, *ibid.*, XIII, 2, 1914. Adunanza del 21 maggio 1913, p. 40.

⁹⁰ La "svolta" rappresentata dalla crisi economica nazionale del 1907 segna uno spartiacque politicamente significativo all'interno del primo quindicennio del secolo scorso. A questo proposito si veda l'ormai classico lavoro di F. BONELLI, *La crisi del 1907. Una tappa dello sviluppo industriale in Italia*, Torino, Einaudi, 1971.

⁹¹ Per le cifre riguardanti l'emigrazione, cfr. le tabelle riportate in SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, cit., pp. 119-131.

la reazione del radicale Pantano, il quale affermava, piccato, «che si dovrebbe non subordinare mai i trattati di commercio ai trattati di lavoro, nel senso di far pesare le agevolanze commerciali sugli emigranti». Era evidente l'opposizione di Pantano a voler considerare il lavoratore esclusivamente una merce.⁹²

Ma è sull'opportunità di limitare le patenti di società estere per il trasporto degli emigranti a un determinato numero di navi, che vennero a determinarsi in seno al consiglio inedite convergenze tra esponenti progressisti e conservatori in difesa della marina nazionale, influenzate dall'emergente nazionalismo. Le domande di società tedesche e inglesi di poter esercitare il trasporto degli emigranti vennero respinte in nome del «salvataggio della bandiera nazionale».⁹³

Emergevano dunque i nuovi problemi posti dalla guerra, che orientavano i vari stati verso gli "egoismi" nazionali. Non venne trascurato, infatti, nei dibattiti del consiglio, la possibilità dell'avvento negli Stati Uniti del drastico divieto d'immigrazione contro gli analfabeti, che il conflitto accelerava. La questione suscitò interventi di una qualche vivacità all'interno del consiglio. Vi fu chi cercò di sostenere, in vista della stretta "restrizionista", una ripresa dei vecchi programmi di «istruzione elementare per i lavoratori emigranti».⁹⁴ L'impegno, assai caldeggiato dal consiglio, era orientato a debellare il fenomeno dell'analfabetismo (il *Burnet Bill* in discussione da anni negli Stati Uniti e approvato nel 1917 precludeva l'accesso agli analfabeti), ma anche a promuovere presso gli aspiranti all'emigrazione l'istruzione tecnica e professionale. S'intensificò l'impegno per la formazione di un corpo di emigranti più qualificato. Era, questo, un modo per rispondere alla contrazione dell'emigrazione transoceanica, causata soprattutto dalle restrizioni imposte dagli Stati Uniti.

Non era difficile pertanto per il consiglio dibattere sulle questioni inerenti alla guerra. Si era discusso sui problemi che il conflitto avrebbe potuto provocare, evidenziando la possibile creazione di situazioni nuove. Da questo punto di vista, non si erano formate divisioni tra i rappresentanti liberali e la pattuglia riformista all'interno del consiglio. Vi era in tutti, probabilmente, la consapevolezza e la convinzione che un "mondo nuo-

⁹² *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione, 20-23 maggio 1914, 25 agosto 1914, 20 marzo 1915*, in BDE, XIV, 10-11-12, 1915. Adunanza del 20 marzo 1915, pp. 76-78.

⁹³ *Ibid.*, p. 80.

⁹⁴ *Ibid.* Adunanza del 21-22 maggio 1914, pp. 16-23.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

vo" si stava preparando, anche per le questioni che avrebbero riguardato l'emigrazione. All'interno di questa cornice va inquadrato sicuramente il netto contrasto che si delineò tra chi voleva garantire la tutela degli emigranti con organi propri, dipendenti dal commissariato e retribuiti sul fondo dell'emigrazione, e chi, invece, intendeva limitare a casi eccezionali la creazione di figure e di organismi nuovi, preferendo ricorrere alla rete di rappresentanti all'estero del governo italiano (ambasciatori e consoli). Essi dovevano essere retribuiti sui fondi del ministero degli affari esteri, con eventuali integrazioni per nuove specifiche competenze. Insomma, vi doveva essere una politica di "difesa" dell'emigrazione nazionale, bisognava vedere se con la funzione di nuovi organismi o utilizzando le vecchie reti assistenziali.

Tutto questo influì anche sul modo di considerare il commissariato generale dell'emigrazione da parte di alcune forze economiche e sociali e da vecchie e nuove correnti politiche, che avevano sempre visto con occhio critico l'"autonomia" dell'organo di tutela dell'emigrazione. Il CGE venne sottoposto a diverse inchieste, accompagnate da feroci campagne di stampa, probabilmente montate dalle compagnie di navigazione colpite nei propri interessi, a proposito di presunte irregolarità amministrative nella gestione del fondo per l'emigrazione. Esso era uscito sempre abbastanza pulito da queste indagini.⁹⁵

Le polemiche erano congrue, in relazione al ruolo ormai assunto dal CGE, punto di coagulo d'interessi politici diversi che i gruppi parlamentari e il governo difendevano attraverso le strutture di controllo, cioè il Consiglio dell'emigrazione e la commissione parlamentare di vigilanza. Infatti anche il Consiglio dell'emigrazione, a partire dal primo dopoguerra, fu oggetto di dure critiche.

Francesco Sulpizi, un fascista idealista, di fede liberista ed emigrazionista, giunse a proporre la soppressione del Consiglio dell'emigrazione, che doveva essere sostituito, a suo avviso, con un consiglio di amministrazione, composto di poche persone, possibilmente «emigranti di ritorno», che avessero fatto fortuna all'estero come «uomini di af-

⁹⁵ *Commissariato generale dell'emigrazione*, serie I, busta 8, fasc. 1. Inchiesta sul CGE (1914) [1913/17], relazione di Gallina al ministro degli esteri, in ARCHIVIO STORICO DIPLOMATICO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI (d'ora in avanti, ASMAE). Per le reazioni all'interno del commissariato si veda *Personale*, serie V, busta 776, fasc. c1, in ASMAE, dove è conservata una fitta corrispondenza.

fari».⁹⁶ Il consiglio di amministrazione si sarebbe dovuto configurare come un organo collegiale composto di poche persone e avente le stesse mansioni dei consigli delle società anonime. Esso avrebbe dovuto ricoprire tutte le funzioni del Consiglio dell'emigrazione e il sistema di tutela dell'emigrazione ne avrebbe tratto, a suo avviso, sicuramente giovamento.⁹⁷

Il Consiglio dell'emigrazione veniva così ritenuto, nelle prese di posizione del primo dopoguerra, un organo inefficiente e pletorico. Si argomentava come esso avrebbe discusso, per dieci anni, sul ricovero nel porto di Napoli senza mai venire a una conclusione. Su molte questioni, inoltre, aveva assunto decisioni quantomeno ambigue. Sulpizi concludeva dunque che «questi parlamentini non hanno l'agilità che è richiesta da questa materia», per cui «dobbiamo prendere esempio dalle organizzazioni capitalistiche private».⁹⁸

Era evidente che, rispetto ai primi anni del secolo scorso, un clima nei confronti degli istituti speciali per l'emigrazione era cambiato in modo irreversibile. Indubbiamente, però, nonostante le insufficienze e le inadempienze puntualizzate dalla stampa, dai critici e dall'opinione parlamentare, un grande cammino era stato percorso, grazie all'opera del commissariato e del consiglio. Erano lontani ormai i giorni in cui il dibattito sui lavoratori e sugli emigranti era lasciato alla carità dei notabili e agli sforzi generosi del mutualismo.

3. *Le prospettive del primo dopoguerra*

La Grande Guerra segna una svolta nella politica del Consiglio dell'emigrazione. In sostanza essa può considerarsi come uno spartiacque tra la politica emigratoria che il consiglio aveva sostenuto durante l'età giolittiana e i sopravvenuti impegni del periodo del conflitto, compreso il nuovo ruolo che l'organo dell'emigrazione avrebbe occupato in quel momento e fino alla sua soppressione da parte del fascismo. Il Consiglio dell'emigrazione rifletteva, infatti, quella tendenza verso una nuova organizzazione dello stato che doveva fare perno, nel campo politico e sociale, non tanto sui ministeri ma

⁹⁶ F. Sulpizi, *Il problema dell'emigrazione dopo la Rivoluzione Fascista*, Milano-Roma-Napoli, Società editrice Dante Alighieri, 1923, p. 284.

⁹⁷ Cfr. *ibid.*, pp. 287-288.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 282-283.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

su nuove istituzioni, più snelle e capaci di fronteggiare le nuove esigenze dell'amministrazione moderna (agenzie, commissariati, enti pubblici, consigli). Questa tendenza si fece strada ai primi del novecento per poi caratterizzare la visione dello "stato amministrativo" giolittiano e affermarsi compiutamente nell'economia di guerra e soprattutto nel primo dopoguerra. Il Consiglio dell'emigrazione fu, pertanto, da questo punto di vista, un'esperienza pilota.⁹⁹

La Grande Guerra agì da spartiacque nella storia dell'emigrazione italiana in America, proprio quando era in corso questo dibattito. Nell'anno cruciale della guerra, il 1917, entrava in vigore, negli Stati Uniti, il famigerato *Literacy Test*, ossia un provvedimento che ostacolava l'accesso a chi non sapesse leggere e scrivere e pareva fatto su misura per impedire l'afflusso di nuovi lavoratori sud-europei. Esso colpiva specialmente il Mezzogiorno d'Italia, dove ancora si registravano tassi molto elevati di analfabetismo sostanziale o di ritorno. I socialisti, che avevano sempre guardato all'America come alternativa alla colonizzazione in Africa,¹⁰⁰ commentarono un po' spaesati dalla «Critica Sociale», che non bisognava essere così ingenui da credere che «fosse proprio la preoccupazione dell'a-b-c» quella che spingeva gli americani, e aveva già spinto altri popoli, a chiudere il varco della nostra emigrazione. Scriveva la rivista teorica del socialismo italiano: «Le leggi di ostracismo contro l'immigrazione rappresentano la lotta dei lavoratori americani contro l'eccessiva concorrenza dei lavoratori d'altri paesi, e specialmente degli italiani che si accontentano di bassi salari, e la guerra dei commercianti contro un elemento che, come il nostro, molto produce e poco consuma».¹⁰¹

A nessuno sfuggiva la pericolosità della situazione che si stava generando col rientro di una così ingente massa di lavoratori privi di mezzi e di lavoro. Il sindacato temeva che i rimpatri, aggravando ed estendendo la disoccupazione, potessero rappresentare un ulteriore elemento d'instabilità sociale. In tal modo si produsse una svolta improvvisa nella politica dell'emigrazione: gli Stati Uniti per la pressione dei loro sindacati restrin-

⁹⁹ A questo proposito si veda D. SACCO, *Prefazione a PRIMICERI, Il Consiglio superiore dell'emigrazione dalla Grande Guerra al regime fascista (1915-1927)*, cit., pp. 9-13.

¹⁰⁰ Cfr. E. MARCHIOLI, *Il miraggio del colonialismo*, in «Critica Sociale», XXII, 2, gennaio 1912, pp. 24-26.

¹⁰¹ G. PETROCCHI, *Le presenti condizioni dell'emigrazione italiana*, *ibid.*, XIII, 10-11, maggio/giugno 1903, pp. 151-156.

gevano l'afflusso di manodopera.¹⁰² Questa politica era determinata dalla guerra e dalle sue conseguenze, dai problemi politici ed economici del periodo post-bellico, con il suo elevato numero di disoccupati. Ma in realtà, il sindacato italiano, nel mutato clima economico e politico, stava cercando da tempo di cambiare strada nel campo dell'emigrazione. Quello che si domandava non era più solo una protezione dell'emigrante, ma un intervento da parte dello Stato per incidere sulle cause dell'emigrazione stessa, in modo che non fosse più necessario, per una parte dei lavoratori, continuare a emigrare.¹⁰³ Quello che chiedeva il sindacato, forse un po' ingenuamente, era l'estensione a tutta l'Italia del "modello romagnolo", con l'introduzione massiccia di lavori pubblici che potessero "frenare" l'emigrazione.¹⁰⁴

In realtà, la guerra aveva creato una situazione esplosiva dal punto di vista sociale e sindacalmente non più controllabile e certo non risolvibile con la semplice richiesta di lavori pubblici. Eppure questa soluzione iniziava a sembrare, almeno in alcune prese di posizione ufficiali, un modello coerente per una strada eventualmente percorribile da parte del sindacato italiano, che in questo modo cercava anche di opporsi al montante nazionalismo.

Sul periodo bellico, pertanto, occorre soffermare l'attenzione perché in esso ebbero modo di verificarsi modificazioni radicali e profonde, caratterizzate tutte da una spiccata tendenza alla ristrutturazione e alla forte centralizzazione dei servizi. Durante la guerra il movimento emigratorio italiano era pressoché cessato, sostituito dal cospicuo andirivieni dei profughi.¹⁰⁵ Nella sessione del marzo 1917 (in pratica l'unica nel corso del

¹⁰² In realtà, la più forte organizzazione sindacale degli Stati Uniti, l'American Federation of Labor, guidata da Samuel Gompers, continuò ad avere una base essenzialmente corporativa, lasciando fuori dall'organizzazione gli operai non qualificati, come i lavoratori italiani. Gompers era favorevole a una politica restrizionista: egli denunciava la dannosità dell'emigrazione "anarchica", ossia disorganizzata, dei contadini e di manovali (spesso analfabeti, quasi sempre italiani meridionali) in un paese come il suo, il cui organismo economico la reclamava, ma i cui sindacati la temevano come fattore di crumiraggio e di disordine. Sulla figura di Gompers, che venne in Italia nel 1909 e incontrò alcuni esponenti del sindacato italiano per cercare di dirimere la questione, si veda R. MONTELEONE, *Sam Gompers: profilo di un jingo americano*, in «Movimento Operaio e Socialista», XXII, 1-2, giugno 1976, pp. 133-152. Inoltre P. BAI-RATI, *Introduzione a S. GOMPERS, Settant'anni della mia vita*, Milano, Feltrinelli, 1979.

¹⁰³ Cfr. R. RIGOLA, *Il problema della nostra emigrazione prima e dopo la guerra*, in «I problemi del lavoro», V, 3, marzo 1922, in particolare pp. 18-25, e LA CONFEDERAZIONE, *Concordia?*, in «La Confederazione del Lavoro», 16 dicembre 1914.

¹⁰⁴ Cfr. *Dalla settimana internazionale di Zurigo ai Congressi di Roma*, in «La Confederazione del Lavoro», 16 settembre 1912.

¹⁰⁵ Cfr. P. SALVETTI, *Il movimento migratorio italiano durante la prima guerra mondiale*, in «Studi emigrazione», XXIV, 87, ottobre 1987, pp. 282-294. Ma anche in proposito le osservazioni dei contempora-

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

conflitto) il consiglio dell'emigrazione aveva fissato, anche rispetto al *Literacy Test* statunitense, i criteri cui, a guerra finita, si sarebbe dovuta ispirare la politica emigratoria, ritenendo ottimisticamente possibile, al termine delle ostilità, un forte aumento nella richiesta di manodopera italiana all'estero, compresi quindi gli Stati Uniti.¹⁰⁶

A maggior ragione, si palesarono fra gli osservatori molte speranze sulla valvola di sfogo e di sicurezza dell'emigrazione. I moniti dei pochi, come Bodio – che, in un discorso del 4 agosto 1918, alla commissione per il dopoguerra, incitava a non sottovalutare i rischi dell'ottimismo corrente sui «problemi del dopoguerra relativi all'emigrazione» – erano rimasti isolati o caduti nel vuoto.¹⁰⁷

Con lo scoppio della guerra si chiudeva allora una fase della storia dell'emigrazione italiana e se ne apriva un'altra per certi aspetti ancora più drammatica. Il conflitto avrebbe, infatti, portato a rapida conclusione il periodo pionieristico e “selvaggio” della libera circolazione della forza lavoro nei mercati mondiali. Dopo la guerra sarebbero arrivate le prime organiche misure restrizioniste e i primi accordi internazionali a sancire l'avvio di una nuova fase dell'emigrazione.

La questione del collocamento della manodopera assunse immediatamente un ruolo centrale nel dibattito politico all'interno del consiglio, fin dall'entrata in guerra dell'Italia. Tutto ciò rendeva particolarmente inquietanti le prospettive del dopoguerra. Nell'ambito della questione del collocamento e della mobilità della manodopera, l'emigrazione rivestiva un'importanza particolare, sulla base dell'ipotesi tanto diffusa quanto errata che nel dopoguerra sarebbe ripresa una forte emigrazione, incoraggiata dai paesi esteri. Un cambiamento nella politica del consiglio si realizzò, infatti, nel dopoguerra e lo attuò proprio il commissario generale De Michelis; emblematiche a questo proposito furono le teorizzazioni espresse in alcune pubblicazioni del commissariato. Le possibili soluzioni avanzate al consiglio dalle formazioni sindacali e socialiste e in alcuni casi cattoliche, dinanzi ai problemi del dopoguerra, si scontravano con le posizioni

nei: U.E. DE GREGORIO, *L'emigrazione italiana e la guerra*, Roma, Tip. Società Cartiere Centrali, 1918, pp. 10-30, e R. MICHELS, *Cenni sulle migrazioni e sul movimento di popolazione durante la guerra*, in «La Riforma sociale», XXIV, gennaio febbraio 1917, p. 19 e ss.

¹⁰⁶ Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione*, in BDE, XVI, 2, 1917. Seduta del 15 marzo 1917, pp. 25-26.

¹⁰⁷ L. BODIO, *Dei problemi del dopoguerra relativi all'emigrazione*, in «Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica», XXIX, 57, 4, ottobre 1918, pp. 153-165. La commissione fu istituita dal governo nel 1918 per lo studio dei problemi relativi all'emigrazione.

autocratiche e nazionaliste di De Michelis. In questo senso, l'emigrazione nella crisi dello stato liberale fu interpretata in modo diverso, a seconda dei diversi schieramenti politici.¹⁰⁸

A ciò si aggiungeva, nel primo dopoguerra, la politica del CGE guidato da De Michelis (che non nascondeva simpatie nazionaliste), che nei confronti dell'esodo per gli Stati Uniti si ispirava a criteri sostanzialmente anti-emigrazionistici. Una vera competizione, ormai, divideva il CGE demichelisiano da istituti e da associazioni in passato tollerati e anche soccorsi finanziariamente dallo stato per quanto in misura simbolica e ridotta. E materia del contendere erano le moltiplicate possibilità per patronati come la cattolica Bonomelli e società come la socialista umanitaria d'intervenire con funzioni di guida e di orientamento, qualificate in senso politico, sugli spostamenti della manodopera italiana. Questi contrasti erano il frutto di una vecchia linea di tendenza spesso solo enunciata nel passato, all'interno del commissariato, e risolutamente puntata sul problema del controllo dei flussi emigratori e del mercato del lavoro. Vi era in De Michelis, che era un funzionario potente quasi quanto un ministro, la conclamata e sbandierata volontà di assumere il monopolio totale del collocamento.¹⁰⁹

Il fascismo, dopo i primi anni di governo, inaugurò, infatti, nel campo dell'emigrazione un drastico "mutamento di rotta" che rompeva definitivamente con la tradizione liberale. Mussolini affrettò i tempi delle trasformazioni che avrebbero dovuto sancire la connessione fra politica estera e politica dell'emigrazione secondo una logica nazionalista e prima ancora crispina.¹¹⁰ Il dirigismo governativo, così, si faceva sentire nei vari campi dell'intervento dello stato, pesava per di più sugli organi preposti alla trattazione di materie specialistiche e quindi anche sull'emigrazione. Il fascismo sostituì l'autonomia del commissariato generale dell'emigrazione, creatura luzzattiana-giolittiana e vero gioiello del riformismo liberale, con una direzione generale degli ita-

¹⁰⁸ Per tutti questi problemi si rimanda a E. PRIMICERI, *Emigrazione (Istituzioni della)*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, tomo I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, pp. 423-426.

¹⁰⁹ ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Presidenza del Consiglio dei ministri*, 1922, b. 656, fasc. 2/9, Emigrazione, telegramma di De Michelis a Bonomi, datato Roma 23 gennaio 1922. In esso De Michelis condensava, quando erano in stato di avanzata gestione o gestazione alcuni progetti molto propagandati (e presto fatti propri dal fascismo) di collocamento all'estero di lavoratori italiani, il senso della sua azione o meglio dei suoi sogni. Sulla figura di De Michelis, cfr. la scheda biografica curata da M.R. OSTUNI, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1990, vol. 38, pp. 639-644.

¹¹⁰ Cfr. E. SORI, *Emigrazione all'estero e migrazioni interne in Italia tra le due guerre*, in «Quaderni storici», X, 29-30, dicembre 1975, pp. 579-606.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

liani all'estero, la quale tradiva visibilmente l'intento di organizzare "fascisticamente" le comunità nazionali fattesi assai folte in America, più che non quello di regolare e disciplinare flussi di partenza divenuti sempre più esigui.¹¹¹ Il problema demografico sarebbe stato posto al centro della politica nazionale. Infine, con la creazione di una direzione generale degli italiani all'estero e la concomitante soppressione del commissariato dell'emigrazione, l'esistenza del consiglio era resa inutile e impossibile. Alla sua eliminazione provvede, infatti, il R. D. del 23 ottobre 1927 n. 2146.

Un'intera fase della politica liberale si era conclusa. Il passaggio non sarebbe stato indolore. Lo scioglimento del commissariato e del consiglio per mano fascista ebbe ripercussioni di lungo periodo molto gravi oltre a quelle immediate, perché fece *tabula rasa* di un dibattito, di una formazione, di una professionalità che avevano accompagnato lo sviluppo dell'emigrazione in età giolittiana e che furono ricondotti – nel ministero degli esteri – all'interno di una progettualità politica che rifiutava esplicitamente la stessa emigrazione. Un'enorme mole di competenze sarebbe andata perduta. Quella che era stata la struttura istituzionale dell'emigrazione, creata dallo stato liberale e introdotta con la legge del 1901, veniva man mano smembrata a favore di un nuovo ordinamento fascista.

¹¹¹ Uno studio che mette in luce i punti nodali di questo aspetto della politica estera fascista è quello di S. LUCONI, *La "diplomazia parallela". Il regime fascista e la mobilitazione degli italo-americani*, Milano, FrancoAngeli, 2000. Si veda inoltre A. NOBILE, *Politica migratoria e vicende dell'emigrazione durante il fascismo*, in *Emigrazione. Cento anni, 26 milioni*, cit., pp. 1322-1337. Sul tentativo di organizzazione degli emigrati all'estero, cfr. E. FRANZINA - M. SANFILIPPO, *Introduzione a ID.*, a cura di, *Il fascismo e gli emigrati. La parabola dei fasci italiani all'estero (1920-1943)*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. V-XXXI.

FURIO BIAGINI

*La compagnia Naftali Botwin e la partecipazione
degli ebrei alla guerra civile spagnola (1936-1939)*

Abstract: *The subject of this essay is the participation of Jews in the International Brigades in the Spanish Civil War. The number of Jewish volunteers who joined the International Brigades in order to defend the Spanish Republic against Franco and the Nationalist rebels was very high. During the Spanish civil war at least 35.000 volunteers from more than 50 countries went to fight in Spain on the side of the republican government and 5.000 of these volunteers were of Jewish descent. In particular, the essay deal with Jewish participation in the Botwin Company. The Botwin Company, formed in december 1937, was a clear symbol of the Jewish fight against fascism in Spain, and a choice on behalf of its members to fight that battle as Jews.*

Keywords: Jews; Spanish Civil War; Naftali Botwin Company.

*Bajo el cielo azul
la única palabra apropiada
un grito de alegría, Paz.*

Josep Maria de Segarra,
Inno delle Olimpiadi Popolari

Fino a pochi anni fa, la maggior parte degli storici di sinistra faticava a riconoscere e a ricordare la massiccia presenza ebraica nelle brigate internazionali che, durante la guerra civile spagnola, dette un contributo decisivo alla lotta contro la più reazionaria delle vecchie classi oligarchiche e alla più intollerante delle chiese. Prevalsa l'immagine stereotipata dell'ebreo diasporico timido e sottomesso, un'immagine coltivata spesso nelle tradizionali comunità ebraiche o nello stesso Israele. La realtà è che, invece, migliaia di ebrei provenienti da 53 paesi andarono a combattere e a morire nella terra che li aveva cacciati nel 1492, per affermare, come scriveva Leo Valiani, «le loro idee di libertà, di democrazia, di socialismo nella forma più pura e universale».¹ Alcuni si recarono in Spagna manifestamente come ebrei, altri celandosi dietro soprannomi; alcuni combatterono in battaglioni del loro paese natale, altri in reparti di

¹ L. VALIANI, *Le Brigate internazionali in Spagna*, in «Quaderni italiani», 3, 1942-1943. Successivamente riedito nell'antologia di scritti di L. VALIANI, *Dall'antifascismo alla Resistenza*, Milano, Feltrinelli, 1959.

nazioni diverse dalla loro; alcuni provenivano da una nazione che li aveva ospitati, altri vi andarono direttamente, alcuni erano già rifugiati nel paese per sfuggire all'oppressione politica o all'antisemitismo, altri vi giunsero dai paesi democratici. Inoltre, migliaia di ebrei di ogni parte del mondo, che condividevano i principi liberali e l'aspirazione a una vita pienamente umana e degna, furono attivi nel promuovere campagne di solidarietà, raccolte di fondi e di soccorsi per la repubblica. Anche il cinema ha iniziato a occuparsi di questa presenza, tanto che, nel luglio 2006, 70° anniversario dell'inizio della guerra civile spagnola, fu presentato il documentario di Eran Torbiner, *Madrid está antes que Janita* (Hanita è un *kibbutz* fondato nel 1938 nella Galilea settentrionale). Il film narra la storia di un gruppo di volontari ebrei che lasciarono la Palestina per raggiungere le brigate internazionali e lottarono per difendere la seconda repubblica spagnola.² La marginalizzazione della partecipazione ebraica alla guerra di Spagna all'interno della storiografia di sinistra è dovuta, probabilmente, al ruolo che lo stalinismo ha giocato nella conservazione della memoria nel secondo dopoguerra, in questo caso non solo per un diffuso antisemitismo, ma soprattutto per l'opposizione al sionismo, in particolare dopo il 1948, e la nascita del moderno stato di Israele. Si leggano in proposito le memorie di Arthur London che, ne *La confessione*, racconta come, tra il 1950 e il 1952, venissero particolarmente presi di mira dal governo di Praga, su ordine di Mosca, i reduci di Spagna.³ Inoltre, non si deve dimenticare che nel 1967, dopo la guerra dei sei giorni, il governo polacco fece abbattere il monumento eretto in memoria degli ebrei che avevano combattuto nelle brigate internazionali.

1. Il 17 luglio 1936 le truppe spagnole di stanza in Marocco e nelle isole Canarie, al comando del generale Francisco Franco, insorsero contro il governo repubblicano di Madrid. Il pronunciamento militare significava la fine dell'esperimento democratico realizzato in Spagna dall'aprile del 1931 e l'inizio di quella che conosciamo con il nome di guerra civile spagnola.⁴ All'epoca, in Spagna vivevano circa 6 mila ebrei, la metà dei

²Il documentario, la cui produzione è costata molti anni di lavorazione, si basa su interviste, memorie, corrispondenza personale e filmati conservati in diversi archivi. Sul film di Eran Torbiner si veda il supplemento settimanale di «Yedioth Aharonot» dell'8 settembre 2006.

³Cfr. A. LONDON, *La confessione*, Milano, Garzanti, 1971. Si veda anche L. TAS, *Italiani nella guerra di Spagna*, in *La partecipazione ebraica alla guerra civile spagnola*, in www.aicvas.org/Ebrei.

⁴Tra le tante opere sulla guerra civile spagnola si veda H. THOMAS, *Storia della guerra civile spagnola*, Torino, Einaudi, 1963; B. BENNASSAR, *La guerra di Spagna: una tragedia nazionale*, Torino, Einaudi,

La compagnia Naftali Botwin

quali nata nel paese o che vi risiedeva prima della proclamazione della repubblica (nel 1924 Primo De Rivera aveva approvato un decreto che garantiva agli ebrei di origine spagnola, i sefarditi cacciati nel 1492, il diritto alla cittadinanza spagnola), mentre l'altra metà vi si era rifugiata in seguito all'ascesa al potere del nazismo in Germania nel 1933. La maggior parte di questi ebrei si stabilì a Barcellona, dove creò la Judischer Kulturbund (Lega della cultura ebraica), un'associazione culturale di sinistra legata in parte al Partit socialist unificat de Catalunya.

Quando vi fu la sollevazione nazionalista, alcuni ebrei palestinesi, appartenenti all'associazione sportiva ebraica Hapoel (L'operaio), si trovavano nella Ciudad Condal, l'antico nome di Barcellona, per partecipare alle *Olimpiadas Obreras* che si dovevano svolgere in contrapposizione alle olimpiadi di Berlino, organizzate nella Germania nazista. Nel 1929, quando fu costruito lo stadio di Montjuïc, le autorità catalane pensarono che Barcellona sarebbe stata in grado di organizzare i giochi olimpici previsti per l'anno 1936 e al momento opportuno presentarono la loro candidatura. Il comitato olimpico internazionale si riunì nel 1931, ma i suoi membri non raggiunsero l'accordo su quale città, tra Barcellona, Roma, Berlino e Budapest, dovesse ospitare l'XI olimpiade. L'anno seguente, a Los Angeles, la maggioranza si espresse per Berlino ancora capitale della repubblica di Weimar, che ottenne 43 voti contro i 16 per Barcellona, mentre 8 furono le astensioni. In quel periodo la Germania era governata da un esecutivo di centro che dava garanzie di democraticità e nessuno prevedeva che nel gennaio del 1933 i nazisti prendessero il potere. L'idea di organizzare i giochi non piaceva neppure a Adolf Hitler, che presto capì come l'evento fosse un'ottima occasione per esaltare il regime e dimostrare al mondo la superiorità della razza ariana. Il 15 settembre del 1935, il führer proclamò le leggi di Norimberga, che privavano gli ebrei della nazionalità tedesca, escludendoli da ogni associazione sportiva, e al tempo stesso intensificando la persecuzione contro gli oppositori politici. Questi provvedimenti, sebbene fossero una palese violazione dei principi olimpici

2006; A. BEEVOR, *La guerra civile spagnola*, Milano, Rizzoli, 2006; P. PRESTON, *Le tre Spagne del 1936*, Milano, Corbaccio, 2002. Tra le opere letterarie, E. HEMINGWAY, *Per chi suona la campana*, Milano, Mondadori, 1998; G. ORWELL, *Omaggio alla Catalogna*, Milano, Mondadori, 2002. Sulla Spagna franchista, cfr. M. GALLO, *Storia della Spagna franchista*, Bari, Laterza, 1972; G. DI FEBBO - J. SANTOS, *Il franchismo*, Roma, Carocci, 2003. Sulla nascita della Spagna democratica, cfr. C. ADAGIO - A. BOTTI, *Storia della Spagna democratica: da Franco a Zapatero*, Milano, Bruno Mondadori, 2006.

fondamentali di pace e comprensione tra i popoli, non turbarono l'animo di Henri Baillet-Latour, presidente del massimo organismo sportivo mondiale, che anzi espulse dal comitato chiunque chiedesse di spostare in un altro paese i giochi. Queste circostanze crearono un'atmosfera di grave malessere, che spinse molti atleti e varie federazioni nazionali a rifiutare di essere strumenti della macchina propagandista nazista e pose le condizioni per cercare un'alternativa a Berlino. Al movimento di boicottaggio, che chiedeva un ritorno ai valori iniziali delle olimpiadi, il luogo idoneo per svolgere i giochi sembrò Barcellona, anche perché, come abbiamo visto, aveva presentato la sua candidatura un anno prima. Il risultato fu la creazione di un Comité de la Olimpiada popular de Barcelona sotto la presidenza di Josep Antoni Trabal e il segretariato di Juame Miravittles, consigliere della Generalitat de Catalunya. Per i giochi, che avrebbero dovuto tenersi dal 19 al 26 luglio, con un carattere chiaramente antifascista, arrivarono adesioni dagli Stati Uniti, dal Canada, dalla Francia, dalla Svizzera, dalla Svezia, dal Marocco, oltre che da molti altri paesi. Per ovvie ragioni non si registrarono domande di ammissione dalla Germania, ma furono tanti gli atleti tedeschi che risiedevano all'estero, ai quali era stata vietata la partecipazione ai giochi di Berlino, che decisero di prendervi parte. Parallelamente alla competizione sportiva dovevano aver luogo anche le olimpiadi culturali, che prevedevano più di tremila manifestazioni folcloristiche. Fra i partecipanti spiccava la figura del violoncellista Pau Casals. La notte del 18 luglio, mentre l'artista dirigeva le prove della nona sinfonia di Beethoven che l'orchestra, con la partecipazione del coro dell'Orfeó Gracienc, doveva eseguire il giorno seguente al teatro Grec de Montjuïc, per l'inaugurazione delle olimpiadi si presentava in sala un rappresentante delle autorità che, con voce alterata, annunciava la notizia della sollevazione militare e la temporanea sospensione dei giochi.⁵

L'inizio della guerra civile impedì, dunque, lo svolgimento delle *Olimpiadas Obreras* e i giovani appartenenti allo Hapoel furono tra i primi a offrirsi volontari per combattere contro Franco. La guerra civile aveva generato un'ampia gamma di reazioni

⁵Cfr. E. VIVANCOS, *Los otros juegos olímpicos de Barcelona*, in «Flama», X, 4, septiembre- octubre 1992. Sulle olimpiadi popolari, si veda C. SANTACANA - X. PUJADES, *L'altra olimpiada, Barcelona '36*, Barcelona, Llibres de l'index, 1990; X. PUJADES - C. SANTACANA, *The Popular Olympic Games. Barcelona 1936: Olympians and Antifascist*, in «International Review for the Sociology of Sport», XXVII, 2, 1992, pp. 139-150.

La compagnia Naftali Botwin

fra gli ebrei di Eretz Israel.⁶ Alcuni, soprattutto la destra sionista, simpatizzarono per i ribelli nazionalisti che intendevano liberare il paese dalla presenza comunista. Altri preferirono tenersi neutrali, seguendo l'esempio della Gran Bretagna, a cui la Lega delle nazioni aveva conferito il mandato sulla Palestina. La maggioranza della popolazione, tuttavia, manifestò la sua simpatia e il suo appoggio alla repubblica, per la quale raccolse fondi, viveri e medicinali. Se si tiene conto che nel 1936 gli abitanti ebrei della Palestina ammontavano a 180.000 anime, il numero di volontari che partirono per la Spagna per combattere contro i franchisti fu considerevole. Dobbiamo, tuttavia, ricordare che quasi tutti i gruppi dello *yishuv*, incluse le diverse correnti della sinistra sionista, si opposero all'invio di giovani palestinesi affinché si arruolassero nelle brigate internazionali, anche se non mancarono di esprimere ripetutamente la loro solidarietà al governo repubblicano.⁷ Il Poale Tzion fu l'unico partito sionista che prese in considerazione la possibilità di inviare volontari per combattere contro le forze reazionarie. Non si deve dimenticare, tuttavia, che erano i giorni della grande rivolta araba contro l'immigrazione ebraica e la vendita di terre da parte dei latifondisti arabi agli immigrati. Lo *yishuv* – sostenevano i dirigenti delle principali forze politiche sioniste – combatteva per la sua vita non meno che per la repubblica spagnola e, secondo l'espressione coniata da Ya'acov Hazan, figura di spicco dello Hashomer Hatzair⁸ e successivamente del Mapam,⁹ «Hanita (un *kibbutz* di frontiera) veniva prima di Madrid». ¹⁰ Un caso a parte fu rappresentato dal piccolo Partito comunista di Palestina, fondato nel 1919, che in quei giorni era ufficialmente fuori legge.¹¹ Molti dei suoi militanti erano detenuti nelle carceri britanniche e, dal 1920, quelli nati fuori dal

⁶Si veda in proposito, R. RAANAN, *Las repercusiones de la guerra civil española en Palestina: sionistas y comunistas, judíos y árabes*, in «Historia contemporánea», 38, pp. 89-112.

⁷Cfr. *ibid.*, pp. 96 e ss.

⁸Hashomer Hatzair è un movimento giovanile ispirato al sionismo socialista, fondato nel 1913 in Galizia; ma è anche il nome del partito politico corrispondente che prese piede negli *yishuv* prima che, nel 1948, la Palestina cessasse di essere un mandato britannico.

⁹Mapam significa letteralmente “Partito unificato degli operai”. Esso, di ideologia marxista, è nato all'epoca della Palestina mandataria a seguito della fusione di Hashomer Hatzair, Poale Zion e di Ahdut HaAvoda, e andando a costituire l'ala sinistra del movimento dei *kibbutz*.

¹⁰R. RAANAN, *Tikkun Olam Transnational Solidarity: Jewish Volunteers in the Spanish Civil War*, in «Contemporary Judaism and Politics», X, 2, 2016, p. 220. Si veda anche ID., *Echoes of the Spanish Civil War in Palestine: Zionists, Communists and the Contemporary Press*, in «Journal of Contemporary History», XLIII, 1, 2008.

¹¹Cfr. R. RAANAN, *A Belated Inclusion: Jewish Volunteers in the Spanish Civil War and Their Place in the Israeli National Narrative*, in «Israel Studies», XVII, 1, Spring 2012, pp. 27-30; ID., *Las repercusiones de la guerra civil española en Palestina*, cit., p. 98.

paese erano stati deportati. L'organo del partito, «Kol Ha-Am», era pubblicato clandestinamente e distribuito dai membri dell'organizzazione giovanile. Il Partito comunista di Palestina fu attivo nel sostegno alla repubblica, che, come abbiamo visto, era una causa in cui si identificava la maggioranza dell'opinione pubblica, e fu un mezzo per mobilitare l'intero *yishuv* e suscitare la simpatia anche degli ambienti non comunisti. La stampa del partito, naturalmente, rifletteva la posizione che l'Unione Sovietica aveva sulle vicende spagnole e dava ampio spazio ai volontari che lasciavano *Eretz Israel* per recarsi a combattere contro le forze nazionaliste. Molti comunisti pensavano che combattere eroicamente in Spagna fosse preferibile a lunghi periodi di prigionia. All'inizio della guerra civile, tuttavia, anche il partito si oppose alle richieste di raggiungere le brigate internazionali, in particolare perché la politica di Mosca verso la repubblica non era ancora chiara, ma soprattutto per il timore di veder ridotti i suoi ranghi in vista della lotta contro il sionismo e l'imperialismo britannico. Nel momento in cui i suoi leader compresero che non solo non avrebbero potuto prevenire le deportazioni, ma che quella scelta aveva l'approvazione dal Cremlino, non ebbero esitazioni a sostenere chi intendeva raggiungere il fronte iberico. Secondo i dati raccolti da Raanan Rein, partirono dalla Palestina 145 volontari, 131 uomini e 14 donne in maggioranza membri del Partito comunista – se includessimo anche i volontari che avevano lasciato il paese o erano stati deportati prima del 1936, principalmente tra il 1920 e gli inizi del 1930, il numero degli ebrei palestinesi che andarono a combattere a fianco della repubblica sarebbe maggiore. Di questi, 133 erano ebrei, sette armeni, quattro musulmani e un cristiano. Il dato non sorprende poiché, nella metà degli anni '30, la stragrande maggioranza dei militanti comunisti erano ebrei, a dispetto dei primi sforzi sovietici di arabizzare il partito. Per correttezza dobbiamo ricordare che non tutti gli arabi palestinesi simpatizzarono per il l'Italia fascista, la Germania nazista e le truppe del generale Franco. Nel 1930 la maggioranza della popolazione araba non aveva una precisa coscienza politica, anche se è indubbio che gli intellettuali, i giornalisti e le élites locali sostenessero il fascismo europeo sia per ostilità verso l'imperialismo francese e britannico, sia per l'avversione all'Unione Sovietica e al comunismo, ma soprattutto per l'odio nei confronti del sionismo e delle sue realizzazioni.

Gli ebrei palestinesi, che si trovavano a Barcellona per partecipare alle olimpiadi

La compagnia Naftali Botwin

popolari, furono, assieme a Chaim Elkon, Albert Nahum Weiss e Jacques Penczyna, i primi volontari stranieri che impugnarono le armi per difendere la repubblica e che costituirono il primo nucleo delle brigate internazionali.¹² Altri si integrarono nelle milizie che i diversi partiti e sindacati formarono spontaneamente alla notizia della sollevazione franchista. Alcuni ebrei polacchi costituirono un reparto combattente che assunse il nome di “Gruppo ebraico Thaelmann”, per ricordare Ernst Thaelmann, il segretario del Partito comunista tedesco che languiva in un campo di concentramento dal tempo del suo arresto nel 1933 dopo l’incendio del Reichstag. Una centuria Thaelman, che più tardi si trasformerà nell’XI brigata Thaelmann, fu creata il 7 agosto 1936 sotto gli auspici di Hans Beimler, fuggito da Dachau, e da un altro ebreo, il tedesco Max Friedenmann.

2. La storia della partecipazione ebraica alla lotta antifascista spagnola inizia a venire scritta quasi subito; nel 1937 apparve, infatti, un opuscolo di Gina Birenzweig Medem, giornalista americana corrispondente di guerra per il «Morgen Freiheit», quotidiano in lingua *yiddish*, dal titolo *Los judios luchadores de la libertad*. L’opuscolo ha l’introduzione di Luigi Longo Gallo, che in quelle pagine ricorda il suo incontro con Albert Nahum Weiss: «Fu ai primi giorni quando i volontari iniziarono a giungere a Albacete. Mi ricordo come se fosse ieri, un giovane bruno dal viso rotondo che mi restò subito simpatico. Era un volontario ebreo venuto a parlarmi perché ero uno degli organizzatori responsabili delle brigate internazionali. Il giovane parlava a nome del primo gruppo di 15 volontari ebrei alla testa dei quali sfilava nelle vie di Barcellona. Mi aveva chiesto che i volontari ebrei fossero organizzati come unità speciali nella nostra brigata. Vogliamo dimostrare, mi aveva detto con serietà ed entusiasmo, di che cosa sono capaci gli ebrei. I fascisti ci accusano di vigliaccheria e vogliono provare al mondo che possiamo comportarci da eroi. Comprendendo molto bene i sentimenti e il ragionamento politico di questo compagno, fui completamente d’accordo con lui. D’accordo con il compagno André Marty, fondatore delle brigate internazionali, ho

¹²Cfr. R. RAANAN - O. INBAL, *Becoming Brigadistas: Jewish Volunteers from Palestine in Spanish Civil War*, in «European History Quarterly», XLVI, 1, January 2016, pp. 92-112. Si veda, inoltre, G. ZAAGSMA, *Jewish Volunteers in the Spanish Civil War: A Case Study of the Botwin Company*, Dissertation in Yiddish Studies of the School of Oriental and African Studies, University of London, p. 12.

autorizzato il compagno a esortare tutti i volontari ebrei che facevano parte di altre unità a raggrupparsi e formare una bella e forte unità ebraica [...] Disgraziatamente il bel sogno non poté realizzarsi per difficoltà di lingua, per mancanza di tempo e anche perché il compagno è partito per il fronte insieme ai 15 volontari tutti provenienti da Parigi». ¹³ Poco dopo aver incontrato Longo, nel novembre 1936, Nahumi Weiss cadeva combattendo alle porte della città universitaria di Madrid. Nelle righe successive, ricordando il compagno caduto, Longo scriveva ancora: «Ho sentito che noi, volontari, abbiamo contratto uno straordinario debito nei confronti degli eroi ebrei che scrivono pagine magnifiche in tutte le nostre brigate». ¹⁴

Per quanto riguarda il totale degli ebrei presenti in Spagna nel periodo della guerra civile (1936-1939), le cifre fino a ora avanzate, pur restando sempre consistenti, sembrano essere abbastanza discordanti da autore ad autore. Arno Lustiger, ¹⁵ ad esempio, pensa che questi ultimi possano essere stati all'incirca 6.000. La stessa cifra riporta Jean Khan, presidente del concistoro israelita di Francia, che sostiene fossero il 15% dell'insieme dei volontari. ¹⁶ Raquel Ib e z Sperber, dell'università ebraica di Gerusalemme, considera che gli ebrei, in Spagna, potrebbero senz'altro essere stati all'incirca 7.000. ¹⁷ Josef Toch – un ebreo austriaco che si arruolò nelle brigate internazionali – parla di almeno 7.758 volontari. ¹⁸ Tra questi, non meno di 2.250 polacchi, 53 sovietici, 1.236 statunitensi, 1.043 francesi, 1.093 tra tedeschi, austriaci, ungheresi, cecoslovacchi, jugoslavi, ¹⁹ canadesi, italiani e scandinavi; 214 britannici, 267 ebrei palestinesi e 1.602 provenienti da altri paesi del mondo. Lo storico francese Stéphane Courtois stima che «su 32.000 volontari delle brigate internazionali, un quarto (7.000/8.000), fossero ebrei», e tiene ugualmente a evidenziare che «i battaglioni

¹³G. BIRENZWEIG MEDEM, *Los dos l c adores de la li ertad n a o de lucha en las Brigadas Internacionales*, Madrid, Comisariado de las Brigadas Internacionales, 1937, *Introduzione* di L. LONGO.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Cfr. A. LUSTIGER, *Shalom libertad! Juden im spanischen burgerkrieg*, Frankfurt am Main, Athenäum, 1989; ID., *Shalom libertad! Les juifs dans là guerra civile Españoles*, Paris, Edition du Cerf, 1991.

¹⁶ Cfr. *Jean Khan a rendu hommage aux juifs résistants antifascistes*, in «L'Humanité», 25 janvier 1997, ora in <http://www.humanite.fr/node/149390>.

¹⁷ Cfr. R.I. SPERBER, *Judíos en las Brigadas Internacionales. Algunoas cuestion generales*, in «Haol», 9, invierno 2006, pp. 101-115.

¹⁸Cfr. J. TOCH, *Juden im spanischen krieg 1936-1939*, Vienna, Zeitgeschicthe, 1973.

¹⁹Paul Benjamin Gordiew sostiene che «trentaquattro ebrei jugoslavi parteciparono alla guerra civile spagnola. Mentre gli ebrei costituivano lo 0,5 per cento della popolazione jugoslava, essi rappresentarono il 2 per cento dei volontari. Venticinque su trentaquattro erano membri del Partito comunista». P.B. GORDIEW, *Voices of Yougoslav Jewry*, Albany, NY, State University of New York Press, 1998, p. 66.

La compagnia Naftali Botwin

tedeschi, cechi, polacchi e nord-americani fossero composti essenzialmente da ebrei».²⁰ Dal canto suo, Alberto Fernandez precisa che i volontari ebrei, in Spagna, sarebbero stati più di 8.000.²¹ La giornalista ebrea statunitense Gina Birenzweig Medem, nel già citato libro *Los dos luchadores de la libertad en la o de lucha en las Brigadas Internacionales*, sostiene che i volontari ebrei sarebbero stati non meno di 10.000.²² Gli storici francesi Alain Brossat e Sylvia Klingberg sottolineano che «il suffit aujourd'hui de parcourir les interminables listes des "Internationaux" qui tombent en Espagne pour se convaincre de l'importance de la proportion de Juifs parmi eux et, parmi ceux-ci, de combattants originaires du Yiddishland».²³ Per finire, ma si potrebbe benissimo continuare, citando altre cifre e altre fonti, Joaquín Palacios Armiñán addirittura convinto che gli ebrei, in Spagna, siano stati all'incirca 35.000, di cui almeno 7.000 sarebbero stati uccisi e 15.000 avrebbero riportato ferite di guerra.²⁴ Ora, qualunque possa essere stato il loro numero effettivo, è abbastanza evidente che gli ebrei – nel corso della guerra di Spagna – rappresentarono il contingente straniero, senz'altro più numeroso e qualificato, nel contesto delle brigate internazionali. Numericamente gli ebrei furono il secondo contingente di stranieri presenti nelle brigate internazionali, dopo gli 8.500 francesi (se da questa cifra togliamo i 1043 ebrei compresi nello scaglione francese, essi salgono in prima posizione). La presenza ebraica non fu solo consistente numericamente, ma anche qualitativamente. Infatti, fra i combattenti sono da annoverarsi diversi comandanti, tra cui Manfred Stern (Kleber) della 11ª brigata, Mata Zalke (Lukacs) della 12ª brigata, e Waclaw Roman della 129ª. Inoltre, limitandoci a una sola nazionalità, sono numerosi gli americani che ricoprirono incarichi di

²⁰Cit. in B. PHILIPPE, *Les juifs dans le monde contemporain*, Paris, MA Editions, 1986, p. 53.

²¹Cfr. A. FERNANDEZ, *Los dos en la guerra de España*, in «Tiempo de Historia», Madrid, settembre 1975, pp. 4-15.

²²Cfr. BIRENZWEIG MEDEM, *Los dos luchadores de la libertad en la o de lucha en las Brigadas Internacionales*, cit.

²³A. BROSSAT - S. KLINGBERG, *Le iddish land révolutionnaire*, Paris, Balland, 1983, p. 124.

²⁴Si veda in proposito: M. ACIER, *From Spanish Trenches*, New York, Modern Age, 1937; A. PRAGO, *Jews in the International Brigades in Spain*, I, in «Jewish Currents», February 1979, pp. 15-21; A. PRAGO, *Jews in the International Brigades in Spain*, II, in «Jewish Currents», March 1979, pp. 6-27; B. LUBELSKI, *Yidn in Spanishn Birgerkrig: Fartsaykhenungen Fun a Yidishn Frayvilikn (Juifs dans la guerre civile d'Espagne - Notes d'un volontaire juif)*, Tel-Aviv, H. Leyvik, 1984; C. SHINDLER, «No pasaran» *T e e w s W o F o g t in Spainyhin* «Jewish Quarterly», XXXIII, 3, 1986; R. LEVIN, *Ha-Yesharim hayu itah: Sefarad, 1936- 1939*, Tel-Aviv, Ofakim, 1987; G.E. SICHON, *Les volontaires juifs dans la guerre civile en Espagne: chiffres et enjeux*, in «Les Temps Modernes», 507, Octobre 1988, pp. 46-61; K. BRADLEY, *The International Brigades in Spain 1936-39*, London, Osprey Publishing, 1994.

comando, come Milton Wolff, John Gates e John Dallet. Organizzatore delle squadre di guerriglieri che operavano dietro le linee nazionaliste fu l'ebreo americano Irving Goff, cui si ispirò Ernst Hemingway per la figura di Robert Jordan, il protagonista di *Per chi suona la campana*; i suoi uomini si distinsero per importanti operazioni di sabotaggio, come la distruzione del ponte sul Guadalaviar (Turia) nei pressi di Albarracin, il deragliamento di un treno carico di camicie nere italiane sulla linea Cordoba-Los Rosales, la liberazione di 308 prigionieri dalla fortezza di Montill e la cattura dello stato maggiore di una divisione franchista in Catalogna.

Consistente la partecipazione ebraica ai servizi della sanità militare della repubblica, che furono raggiunti da centinaia di medici, infermieri e inservienti provenienti da vari paesi. Ad esempio, gli americani, sostenuti dall'American Medical Bureau to Aid Spanish Democracy, furono in grado di inviare in Spagna delle *équipes* completamente autonome di medici e infermieri con ospedali attrezzati, autoambulanze, sale operatorie mobili, medicinali, ecc. Tra i medici e gli infermieri, vi erano 46 polacchi, 25 tedeschi, 15 americani. Lustiger cita 127 medici ebrei dislocati negli ospedali prossimi alle linee del fuoco e in quelli delle retrovie, tra loro 12 donne. Diversi di loro ottennero incarichi di prestigio, come l'americano Edward K. Barsky, direttore del servizio sanitario in Catalogna. Anche tra le 600 infermiere si contano numerose ebre; si sa, per esempio, che 25 di loro vennero dagli Stati Uniti e 26 dal Belgio, tanto che la lingua *yiddish* serviva per comunicare nelle sale operatorie e nelle corsie dei diversi ospedali.

La guerra attrasse come una calamita gli amanti dell'avventura come Andr Erno Friedmann (Budapest, 22 ottobre 1913 – Thai Binh, 25 maggio 1954) e la sua compagna Gerda Taro Pottorylle (Stoccarda, 1 agosto 1913 – Brunete, 26 luglio 1937). La loro storia inizia nella Parigi degli anni '30 del secolo scorso, quando lui non ancora Robert Capa e lei porta ancora un cognome polacco, e finisce nell'unico posto in cui poteva finire, nel bel mezzo di una guerra. Fuggiti dalla Germania, dopo l'ascesa al potere del nazismo, entrambi aspiranti fotoreporter in cerca di fortuna, inventarono il personaggio di Robert Capa, un fantomatico celebre fotografo americano giunto nella Ville Lumiere per lavorare in Europa. Lo pseudonimo venne scelto per il suono più familiare all'estero e per l'assonanza con il nome del popolare regista statunitense, Frank Capra. L'immagine del miliziano colto nell'atto di morire con il formato

La compagnia Naftali Botwin

rettangolare della sua *Leica*, attorno alla quale ancora oggi si discute della sua veridicità, fece acclamare Capa come “il più grande fotografo di guerra nel mondo”. Non più costretta a vendere i suoi lavori sotto lo pseudonimo di Capa, anche le foto di Gerda Taro, scattate con una *Rollei* dalla pellicola quadrata, iniziarono ad apparire sulla stampa internazionale. Purtroppo, la sua vita fu tragicamente breve: mentre documentava la battaglia di Brunete, nel luglio 1937, moriva nella macchina su cui viaggiava, involontariamente travolta da un carro armato dell’esercito repubblicano. Ella divenne, secondo le parole di «Life», «probabilmente la prima donna fotografa uccisa in azione».²⁵ Malgrado il suo dolore, Robert Capa rimase in Spagna fino alla fine della guerra e, nell’ottobre 1938, a Barcellona fotografava la parata delle brigate internazionali che lasciavano la Spagna. Tre mesi dopo la città si arrese alle truppe del generale Franco, cosa che significò l’effettivo collasso della repubblica. Sopravvissuto agli eventi della seconda guerra mondiale, Robert Capa moriva in Vietnam, saltando su una mina, nel maggio del 1954, con la sua macchina fotografica al collo, puntata dritta sulla storia. Vite brevi diventate leggenda per l’intreccio fatale di amore, audacia e talento.²⁶

La possibilità di combattere contro il fascismo fu probabilmente la motivazione principale che spinse molti ebrei ad arruolarsi nelle brigate internazionali. La lotta tra la repubblica e i militari golpisti era presentata come una battaglia per la libertà e la democrazia. Tuttavia, la decisione di andare in Spagna fu spesso dovuta a un misto di circostanze politiche, sociali, economiche e psicologiche. L’importanza di questi fattori variava da individuo a individuo e non tutti i volontari avevano una chiara affiliazione politica. La possibilità di ritrovare la propria dignità e la propria autostima giocò un ruolo importante per chi viveva in povertà o attraversava difficili congiunture. Naturalmente, come sempre in questi frangenti, non mancarono coloro che furono attratti dall’avventura e dalla guerra. I volontari ebrei possono essere divisi in due gruppi: quelli che provenivano da paesi dove la nozione di ebreo appartenente a una nazionalità separata non aveva alcun significato e quelli che venivano dall’Est Europa, dove gli ebrei consideravano se stessi, ed erano ufficialmente riconosciuti, come

²⁵*The Camera Overseas: The Spanish War Kills Its First Woman Photographer*, in «Life Magazine», August 16, 1937, pp. 62-63.

²⁶Cfr. R. WHELAN, *Robert Capa: A Biography*, New York, Knopf, 1985.

appartenenti a un gruppo etnico distinto.²⁷ Al primo gruppo appartenevano coloro che risiedevano negli Stati Uniti, in Canada, in Gran Bretagna, in Francia e in Olanda. Negli Stati Uniti gli ebrei non vivevano direttamente il dramma rappresentato dal nazismo. I volontari americani, in generale, non andarono in Spagna perché preoccupati delle sorti e delle condizioni del giudaismo europeo, ma, sebbene molti dichiarassero di essere partiti per lottare contro i persecutori del loro popolo, per affermare i diritti della loro classe, gli oppressi di tutto il mondo. Al secondo gruppo, gli ebrei dell'Est Europa che avevano molto chiare le problematiche ebraiche e una consapevolezza acuta della loro ebraicità e del legame con il popolo ebraico. Anche in questo caso, però, molti non si vedevano come ebrei, ma come cosmopoliti e universalisti. In entrambi i casi, la realtà era molto più complessa.

3. Al principio della guerra civile, i volontari si aggregarono secondo l'affinità linguistica, belgi e francesi insieme, canadesi e americani congiuntamente. In ogni brigata predominava una nazionalità: nell'11^a i tedeschi, nella 12^a (la *Garibaldi*), gli italiani, nella 13^a i polacchi, nella 14 (la *Marseillaise*), i francesi, nella 15 i balcanici, gli americani e gli inglesi, nella 129^a i cecoslovacchi e i bulgari; infine, nella 150^a gli ungheresi. La maggioranza dei combattenti ebrei militò nella 13^a brigata *Dombrowski*, in particolare nella compagnia *Naftali Botwin*, dal nome di un giovane comunista ebreo polacco fatto impiccare nel 1925 dal governo di Varsavia quando non aveva ancora compiuto 21 anni.²⁸

La decisione di dare vita a un reparto interamente ebraico, aggregato al battaglione *Palafox* della 13^a brigata *Dombrowski*, fu presa dopo una consultazione tra i leader ebrei comunisti che vivevano in Francia e i comandi delle brigate internazionali. Il 12 dicembre 1937, il comandante Jean Barwinski e il commissario Stanislaw Mutuszczak, in un ordine del giorno, tradotto dallo *yiddish* in polacco e spagnolo, annunciavano la nascita della nuova formazione: «Compagni soldati! Ufficiali e comandanti della brigata

²⁷Cfr. J. ROTHENBERG, *The Jewish Naftaly Botwin Company*, in «Jewish Frontier», XLVII, 4, 1980, p. 14; ZAAGSMA, *Jewish Volunteers in the Spanish Civil War*, cit., pp. 8-10.

²⁸Cfr. ZAAGSMA, *Jewish Volunteers in the Spanish Civil War*, cit.; A.S. ROCKMAN, *Jewish Participation in the International Brigades in the Spanish Civil War 1936-1939*, Dissertation presented to the Faculty of California State University, Fullerton, 1981.

La compagnia Naftali Botwin

Dombrowski! Compagni ebrei volontari! Il 12 dicembre 1937 la compagnia ebraica *Botwin* si è unita alla nostra gloriosa famiglia dei combattenti antifascisti. Dal giorno del nostro arrivo sul suolo spagnolo, la nostra brigata, tutti i nostri volontari, prima come una compagnia, più tardi come un battaglione, e ora come una brigata, siamo stati una grande fraterna famiglia che unisce tutti i suoi combattenti: polacchi, tedeschi, ucraini, bielorusi, ebrei, ungheresi, spagnoli e altre nazionalità. La lotta comune e il sangue versato ci hanno uniti e ci hanno insegnato a stimarci e amarci l'un l'altro. Noi antifascisti, al di là delle differenze nazionali e politiche, siamo decisi a compiere un altro grande sforzo nella lotta contro il fascismo, il razzismo e l'antisemitismo, la lotta per un popolo spagnolo libero e per la liberazione dell'umanità dalla bestialità e la schiavitù fascista. Nella lotta per la nostra e la vostra libertà, si danno la mano gli antifascisti di tutti i paesi del mondo. Fra i volontari delle brigate internazionali, e in particolare nella brigata *Dombrowski*, i volontari ebrei si sono sempre distinti per il loro eroismo, il loro spirito di sacrificio e la loro devozione nella lotta contro il fascismo. A Madrid, a Guadalajara, a Brunete, a Saragossa, dovunque la nostra brigata si è impegnata nella lotta contro i mortali nemici dell'umanità – il fascismo – i volontari ebrei sono stati in prima fila, un esempio di eroismo e di coscienza antifascista. Nel sottolineare il loro grande numero, la loro importanza nella brigata *Dombrowski*, e per onorare la memoria dei combattenti caduti sul campo di battaglia per la libertà, abbiamo deciso che la seconda compagnia dell'eroico battaglione *Palafox* da oggi si chiamerà compagnia ebraica *Botwin*. Il nome di Botwin è caro a tutti noi. Botwin è il nome di un operaio ebreo polacco che sacrificò la sua vita per la lotta contro la reazione e il fascismo, combattendo coraggiosamente e morendo eroicamente, condannato a morte da un tribunale fascista. Il suo nome è un simbolo, e la sua vita un esempio della lotta eroica delle masse popolari ebraiche per la loro libertà e la nostra, un simbolo della solidarietà internazionale e della fraternità fra i popoli».²⁹

Il reparto arrivò a inquadrare circa 200 uomini, fra loro anche due arabi palestinesi, Eli Abdel Halik e Fawzi Nabulsi.³⁰ Quando venne presa la decisione di rimpatriare tutti i volontari internazionali, i membri della *Botwin* rifiutarono di tornare in Polonia e

²⁹D. DIAMANT, *Com attants ifs dans l'Arm e r p licaine espagnole*, Paris, Editions renouveau, 1979; cfr. anche PRAGO, *Jews in the International Brigades in Spain*, cit., p. 10

³⁰Cfr. RAANAN, *Las repercusiones de la guerra civil española en Palestina*, cit., p. 106.

continuarono a combattere, anche dopo la partenza delle brigate internazionali, fino al febbraio 1939. I reduci delle battaglie di Madrid, dell'Extremadura e d'Aragona tornarono in Francia dove furono immediatamente internati in campi di concentramento e trattati crudelmente, in molti casi consegnati poi agli invasori nazisti dal governo di Parigi, come testimonierà Arthur Koestler nel suo libro *Schiuma della terra*, in cui sono descritte le condizioni del campo di Le Vernet.³¹

Tra gli organizzatori della compagnia si deve ricordare Ghershom Dua Bogen, da giovane attivista del Poale Zion, poi del Partito comunista palestinese e, in seguito, espulso dalle autorità mandatarie; egli si rifugiò in Polonia, dove diresse la sezione ebraica del Partito comunista polacco. Giornalista di professione, contribuì a stampare il primo giornale *yiddish*, il «Freiheits Kämpfer», che iniziò le pubblicazioni il 7 agosto 1937. Dieci giorni dopo, il quotidiano comunista in lingua *yiddish* di Parigi «Naye Prese»,³² scriveva: «Appare in Spagna un periodico delle milizie ebraiche. Senza dubbio questo giorno rimarrà come una data gloriosa nella storia del popolo ebraico, in particolare nella lotta dei suoi eroici figli che combatterono per la libertà e l'indipendenza della Spagna. [...] Mentre gli antisemiti definiscono gli ebrei come persone senza coraggio, mentre il giornale reazionario polacco “Sila” ha la faccia tosta di dichiarare che in Spagna non combatte neppure un solo operaio ebreo, il leggendario esercito popolare della repubblica spagnola inizia la pubblicazione di un quotidiano dedicato ai combattenti ebrei».³³

³¹Cfr. A. KOESTLER, *Schiuma della terra*, Bologna, Il Mulino, 2005. Nel campo di Le Vernet sarà detenuto anche Leo Valiani, il “Mario” del libro di Koestler, che aveva raggiunto la Spagna come inviato speciale del settimanale «Il grido del popolo» presso i volontari antifascisti italiani delle brigate internazionali.

³²Il «Naye Prese» fu pubblicato a Parigi a partire dal 1 gennaio 1934 da ebrei appartenenti al Partito comunista francese. Prima della sua pubblicazione c'erano stati altri periodici comunisti in lingua *yiddish* ma erano stati chiusi dalle autorità. «Naye Prese» era uno dei due periodici in lingua *yiddish* pubblicati a Parigi nel periodo tra le due guerre mondiali; l'altro era il sionista «Parizer Haynt». «Naye Prese», tuttavia, era a quel tempo il solo quotidiano in lingua *yiddish* pubblicato in Europa. Cfr. J. FRANKEL - D. DINER, eds., *Dark Times, Dire Decisione: Jews and Communism*, New York, Oxford University Press, 2004, pp. 72 e 173.

³³A. YALTI, *Di redaktsye in neyn sprak n ts m ders ayen f n 'Fray ayts Kemfer' – organ fun internatsyionale brigades in yiddfish*, in «Naye Prese», 18 agosto 1937. Sembra che del «Freiheits Kämpfer» sia stato pubblicato un solo numero. David Diamant, a p. 192 del già citato *Combattants juifs dans l'Armée populaire espagnole*, sostiene che il «Freiheits Kämpfer» fu diffuso in centinaia di copie ciclostilate. Vari rapporti del servizio stampa delle brigate internazionali non danno altre maggiori informazioni. Una lettera di Luigi Longo, datata 5 agosto 1937, cita una pubblicazione *yiddish*. In proposito si veda G. ZAAGSMA, *Propaganda or Fighting the Myth of Pakhdones? Naye Prese, the Popular Front, and Spanish Civil War*, in L. RABINOVITCH - S. GOREN - H.S. PRESSMAN, eds., *Choosing*

La compagnia Naftali Botwin

Non era facile nella Spagna del 1936 trovare caratteri tipografici ebraici. Nelle loro memorie, i giornalisti della *Botwin* ricordano che in un museo trovarono una cassa polverosa che conteneva proprio antichi caratteri ebraici. Erano caratteri *rashi* (acronimo del grande pensatore Rav Shlomo Yitzhaqui vissuto a Tryes in Francia tra il 1040 e il 1105), usati per l'ultima volta in Spagna nel 1516 dal cardinale Ximenes de Cisneros per comporre una Bibbia poliglotta. I caratteri naturalmente non poterono essere usati, ma rimane la particolarità della scoperta. In seguito, Dua Bogen contribuì alla pubblicazione del giornale della compagnia, «Botwin», il cui primo numero apparve il 30 dicembre 1937. Nell'articolo di fondo si legge: «Non solo la unità *Botwin*, ma centinaia di volontari di altre compagnie sperano ansiosamente di poter leggere questo giornale. Dai quattro angoli della terra, volontari ebrei sono giunti in Spagna per combattere contro il fascismo. Non tutti hanno potuto essere integrati in questa unità ebraica, molti di loro non volevano essere separati dai loro compagni non ebrei degli altri paesi. Questi volontari non hanno dimenticato le loro origini ebraiche e non hanno neppure dimenticato che combattendo contro il fascismo si opponevano alla barbarie dell'antisemitismo e a quel dannoso regime che ha prodotto le leggi di Norimberga, i ghetti e i *pogrom*».³⁴

4. Il mondo ebraico che viveva nei paesi liberi fu nel suo complesso vicino ai suoi combattenti in Spagna. Il 24 maggio 1937 il «Naye Prese» pubblicava un contributo di Marc Chagall dal titolo *La nostra cultura ebraica e la nostra resistenza*, dedicato alla guerra civile spagnola.³⁵ In risposta all'articolo di Chagall, inviava una lettera al giornale un combattente delle brigate internazionali, il francese A. Lisner: «Sul “Naye Prese” del 24 maggio di quest'anno leggo con grande interesse il tuo articolo *La nostra cultura ebraica e la nostra resistenza*. Il tuono dei cannoni del “non intervento” e il rumore dell'aviazione non impedisce ai volontari ebrei di leggere i giornali operai in lingua *yiddish* e informarsi su quanto accade nel mondo. Nel riparo offerto dalle trincee leggo una sentenza nel tuo articolo: “E la nostra cultura contemporanea? Non è solo Spinoza, Freud, Einstein, Mendele, Peretz, Sholem-Aleichem, Bialik, Israels, Pissaro;

Yiddish: New Frontiera of Language and Culture, Detroit, Wayne State University Press, 2012, p. 360.

³⁴«Botwin», 1, 30 dicembre 1937.

³⁵Cfr. «Naye Prese», 24 maggio 1937.

oggi sono anche il nostro popolo ebraico e i lavoratori di tutti i paesi che, con il loro sguardo acuto e i loro pugni, resistono ai nostri nemici che ci hanno offeso. Io voglio solo una cosa: essere tra loro durante l'azione". Permettimi, famoso artista, di chiederti se non hai notato che le masse ebraiche e i lavoratori del mondo intero non solo "con il loro sguardo acuto e i loro pugni", come tu hai scritto, resistono ai nostri nemici che ci hanno offeso, ma negli ultimi due anni le masse ebraiche non sono state contenute con un semplice pugno. Essi hanno usato potenti armi contro il nemico e forzato molti a sostenere il *Mein Kampf* di Hitler, che afferma che non siamo capaci di alcunché – per cambiare la nostra mente. Nessun dubbio, la nostra epoca non ti permetterà di prendere un fucile in mano. Ma tu, compagno Chagall, con il tuo fucile d'artista, il tuo pennello, puoi battere l'antisemitismo, come noi operai ebrei di tutto il mondo facciamo. [...] Durante un attacco ho caricato il compagno Hefetz di Palestina su una ambulanza, perché era stato ferito agli occhi da una pallottola. Lungo la strada Hefetz mi ha detto: "Non potrò più vedere, ma ho visto come ho ucciso molti fascisti con il mio fucile". Credo che queste siano immagini che un artista ebreo può usare per mostrare al mondo non ebraico che noi non siamo codardi». Chagall gli rispose: «Sono commosso della lettera che mi ha scritto un combattente in Spagna. È un grande onore per me, credo che il tuo nome brillerà nella nostra storia. Sono grato per i freschi tremanti motivi che mi mandi. Sono cosciente che la nostra resistenza ebraica contro il nemico ha già una bellezza biblica. E sicuramente i nuovi motivi "biblici" meritano di essere perpetuati come si fa per i vecchi motivi della Bibbia. Se non noi – altri lo faranno in seguito».³⁶

Nel settembre 1938 le brigate internazionali cominciarono a ritirarsi dai fronti di guerra. L'ultimo addio lo diedero il 9 ottobre 1938 a Barcellona poco dopo la sepoltura del loro ultimo caduto, l'ebreo Haskiel Honigstein, a cui il governo repubblicano tributò solenni funerali militari. A lui dedicò un poema un famoso poeta della Spagna repubblicana, José Herrera Petere:³⁷

³⁶«Naye Prese», 16 luglio 1938. Lisner era un operaio parigino. Durante la *Shoah* fu partigiano in Francia e dopo la guerra svolse attività sindacale. La corrispondenza tra Chagall e Lisner si può consultare anche in B. HARSHAV - M. CHAGALL - B. HARSHAV, *Marc Chagall and His Time: A Documentare Narrative*, Stanford, Stanford University Press, 2003, pp. 474-475.

³⁷Su José Herrera Petere, tra le tante opere, si veda J. GÁLVEZ YAGÜE, *José Herrera Petere: Vida, compromiso político y literatura*, Sigüenza, Ediciones de la Librería Rayuela, 2000; C. LE-BIGOT, *José Herrera Petere. Poète et croniqueur de la guerre d'Espagne*, in «Imprévue», 1, 1986, pp. 113-134.

La compagna Naftali Botwin

Jaskel Honigstein, polaco,
obrero, judío de raza,
hijo de una tierra oscura
muerto a la luz de mi Patria.

El pueblo rabioso grita
tu muerte a Europa en su cara.
¡Jaskel Honigstein, obrero
muerto a la luz en batalla!

Tu sangre es la última gota
de aquel torrente de lava
que de las cumbres del mundo
bajó generoso a España.

De una corriente de fuego
que las fronteras traspasa,
abrasando cobardías,
iluminando esperanzas.

¡Jaskel Honigstein, obrero
muerto a la luz del mañana!
Que los abetos se yergan
en las umbrías polacas
de orgullo, como el olivo
del valle del Ebro en llamas.

Amigo: ¡Salud! del pueblo.
Salud desde la batalla.
Jaskel Honigstein, tu muerte,
que es de amor, será vengada.³⁸

Gli ebrei che parteciparono alla guerra civile spagnola sapevano, parafrasando John Donne, «per chi suonava la campana. Essa suonava anche per loro».

³⁸In *Homenaje de despedida a las Brigadas Internacionales*, Madrid-Valencia, Ediciones Españoles, 1937.

GIUSEPPE GIOFFREDI

Obblighi internazionali in materia di tortura e ordinamento italiano

Abstract: *The introduction of a distinct offence of torture in the Italian legal order will be the most effective way of implementing Article 4 of the 1984 UN Convention against Torture. Those States parties which have introduced a separately specific offence of torture have nonetheless frequently adopted definitions which are not entirely adequate in the light of the scope of the Convention. Problematic areas include “mental” torture, the role of state agents in the practice of torture and exceptions which are different from those “lawful sanctions” exception provided for in the Convention itself. The Italian case is a good illustration of the kind of obstacles which frequently arise when States are invited to introduce an ad hoc offence of torture.*

Keywords: Torture; Cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; 1984 UN Convention against torture; Committee against torture; Italian legal order.

1. *Introduzione*

Circa quindici anni fa, nello scritto *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1938-1948*, l'illustre studioso in onore del quale la presente raccolta di scritti è stata realizzata, affermava: «La *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* è figlia della seconda guerra mondiale; ma sarebbe meglio dire che fu il prodotto degli orrori della guerra più sanguinosa nella storia dell'umanità». ¹ Antonio Donno proseguiva con l'osservazione che la dichiarazione «fu una risposta in termini prevalentemente morali agli interrogativi che l'opinione pubblica di tutto il mondo si poneva e che possono essere riassunti in questo modo: esistono dei diritti umani che devono essere considerati inalienabili, anche di fronte ad una guerra? La dichiarazione dà una risposta positiva a questo interrogativo». ² Tra tali diritti vi è, senza dubbio, quello di non essere sottoposto a “tortura”. Eppure, questa pratica brutale e ripugnante, sebbene proibita dalle costituzioni, dai codici penali nazionali e da convenzioni internazionali, continua ad aver luogo quotidianamente in molti paesi del mondo. I documentati rapporti di Amnesty International e le sue campagne di sensibilizzazione contro la tortura hanno messo in luce

¹ A. DONNO, *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1938-1948*, in L. LIPPOLIS, a cura di, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo verso il duemila*, Napoli, ESI, 2001, p. 23.

² *Ibid.*, p. 24.

l'estesa diffusione del fenomeno, la sua gravità, le tecniche più utilizzate,³ nonché i contributi perversi che la medicina e la tecnologia mettono al suo servizio.⁴

La pratica della tortura viene storicamente da lontano. Il diritto greco la conobbe come mezzo di convalida della testimonianza degli schiavi, ma non degli uomini liberi; tuttavia durante varie tirannie greche, tale distinzione non sempre venne osservata. Quanto al diritto romano, nell'età repubblicana essa fu applicata soltanto agli schiavi, mentre nell'età imperiale potevano essere sottoposti a tortura anche gli uomini liberi (per reati come la magia, il falso, la falsa moneta, il veneficio, l'adulterio).

Per secoli la tortura è stata legalmente ammessa e utilizzata nei procedimenti giudiziari, sia come mezzo per ottenere confessioni sia come sanzione legale, cioè per punire l'imputato condannato. L'istituto della tortura, disciplinato con regole minuziose era, infatti, considerato utile e legittimo.

Il pensiero cristiano, dalla patristica a tutto l'alto medioevo, condannò continuamente la tortura. Tuttavia, l'apparire dei movimenti ereticali convincerà la chiesa a troncare con la tradizione e ad adottare la tortura per estirpare l'eresia. È ben nota la particolare importanza che ebbe questa pratica nel quadro dei processi dell'inquisizione a fini di persecuzione religiosa. Dalla fine del quattrocento in poi, la frequenza sempre maggiore con cui si celebravano i processi alle streghe e la loro disumana assurdità spinsero alcuni pensatori a condannare la tortura e a sollevare il problema della sua abolizione.

Il settecento rappresenta uno dei momenti più intensi del dibattito sulla tortura. In questo secolo, infatti, alcuni fra i più significativi rappresentanti dell'Illuminismo – come Voltaire (*Trattato sulla tolleranza*, 1763; *Commentario sul libro "Dei delitti e delle pene"*, 1766), Montesquieu (*Lo spirito delle leggi*, 1748), Beccaria (*Dei delitti e delle pene*, 1764), von Sonnenfels (*Su l'abolizione della tortura*, 1775), Verri (*Osservazioni*

³ A partire dal 2013, secondo le ricerche di Amnesty International, sono stati utilizzati almeno 27 metodi di tortura, in alcuni casi in singole circostanze, in altri sistematicamente: pestaggi; scariche elettriche; obbligo di rimanere in posizioni che provocano dolore; isolamento prolungato; frustate; finte esecuzioni; soffocamento e semi-anneamento; posizionamento di aghi sotto le unghie; bruciature con sigarette; ferite con coltelli; ingerimento di acqua sporca, urina o sostanze chimiche; privazione del sonno; deprivazione sensoriale; aborto forzato o sterilizzazione forzata; stupro e minaccia di stupro; umiliazioni; minacce di violenza contro il prigioniero o i suoi familiari; somministrazione forzata di droghe; condizioni disumane di detenzione; privazione di acqua e cibo; condanne alle punizioni corporali; obbligo di radersi per i prigionieri di fede musulmana; sottoposizione a temperature estreme per lunghi periodi di tempo; getti di acqua gelida o bollente; fori di trapano sulle articolazioni; diniego di cure mediche; applicazione di plastica fusa sulla schiena. Cfr. www.amnesty.it/stoptortura.

⁴ Cfr. AMNESTY INTERNATIONAL, *Non sopportiamo la tortura*, Milano, Rizzoli, 2000.

Obblighi internazionali in materia di tortura

sulla tortura, 1777) – espressero la loro decisa condanna nei confronti di un istituto processuale giudicato indegno di un'epoca che si apriva a tutte le potenzialità del progresso e all'innovazione scientifica e culturale. Questi intellettuali del settecento sottolineavano non solo la disumanità della tortura. Anche grazie all'enorme risonanza che ebbero le loro opere, tra la fine del settecento e l'inizio dell'ottocento si giunse gradualmente all'abolizione della tortura in quasi tutti gli stati più progrediti d'Europa; in seguito, nel corso del XIX secolo, anche in altre nazioni del mondo.

Ma la condanna della tortura – sancita da vari strumenti giuridici – non ha segnato la sua definitiva scomparsa. Vi è stata anzi un'*escalation* nell'utilizzo della tortura, che è stata accompagnata da una ricerca di mezzi sempre più raffinati e “scientifici” per portare la vittima al massimo grado di sofferenza senza provocarne la morte. Le tecniche di manipolazione delle funzioni vitali dell'organismo umano oggi utilizzate⁵ impediscono di percepire le sofferenze inflitte ai torturati consentendo così di occultare la realtà allo sguardo di un'opinione pubblica sempre più incline a protestare contro questa forma di violenza che lede alla radice la dignità umana.

2. Il divieto di tortura nei documenti internazionali

Il primo riferimento normativo in un testo giuridico internazionale – seppur non vincolante⁶ – è individuabile nell'art. 5 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, che recita: «Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punitzioni crudeli, inumani o degradanti». Furono proprio le terribili sofferenze inferte a milioni di persone nei campi di sterminio a condurre all'adozione da parte dell'assemblea generale delle Nazioni Unite, il 10 dicembre 1948, della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*,⁷ documento che resta ancor oggi la “*magna charta*” dei diritti fonda-

⁵ Cfr. M.P. PATERNÒ, *La critica alla tortura nell'Illuminismo giuridico settecentesco*, in A. GIANNELLI - M.P. PATERNÒ, a cura di, *Tortura di stato. Le ferite della democrazia*, Roma, Carocci, 2004, p. 18.

⁶ La dichiarazione è nata come un atto internazionale le cui norme erano prive di valore obbligatorio, costituendo soltanto una solenne “esortazione” nei confronti degli stati a tenere una condotta conforme alle sue prescrizioni. Tuttavia, essa ha nel tempo rivestito un'importanza sempre più determinante e, anche sotto il profilo giuridico, ha acquisito un valore di cui prima era priva, non soltanto perché ha costituito il punto di riferimento di tutti i successivi documenti internazionali in materia di diritti umani, ma anche per il significato giuridico acquisito da alcune sue norme, divenute norme internazionali “inderogabili” (*jus cogens*).

⁷ UNITED NATIONS, GENERAL ASSEMBLY, *Universal Declaration of Human Rights*, UN doc. 217 (III), New York, December 10, 1948.

mentali dell'uomo, nonché uno strumento di primaria importanza a tutela della persona. Come rilevato da Antonio Donno, «il mondo delle democrazie [...] comprese di dover dare una risposta almeno morale alle orribili mutilazioni che la guerra aveva inferto alla dignità dell'uomo».⁸

Dal 1948 in poi il divieto di tortura è stato riaffermato sia a livello universale che regionale,⁹ sia in atti non vincolanti che vincolanti; questi ultimi, in particolare, lo hanno rafforzato attraverso la previsione di appositi “meccanismi di controllo” e ne hanno ampliato la portata estendendolo ai trattamenti crudeli, inumani e degradanti: si pensi, a livello universale, al *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 1966 (art. 7) e alla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* del 1984; a livello regionale, alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1950 (art. 3), alla *Convenzione americana sui diritti umani* del 1969 (art. 5, par. 2), alla *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli* del 1981 (art. 5), alla *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti* del 1987.

Per comprendere la portata dei documenti internazionali che ne sanciscono il divieto e conseguentemente gli impegni che gravano sugli stati che li hanno adottati è opportuno effettuare un'analisi della definizione di “tortura” (nonché di “pene o trattamenti inumani o degradanti”). Per tale definizione può farsi riferimento all'art. 1 della già citata *Convenzione delle Nazioni Unite* del 1984 (tale definizione è valida anche per quanto riguarda il diritto internazionale consuetudinario),¹⁰ il primo atto internazionale vincolante elaborato specificamente in materia. Secondo tale articolo, «il termine “tortura” indica ogni atto con il quale un dolore o delle sofferenze acute, fisiche o mentali, sono intenzionalmente inflitte ad una persona, con lo scopo in particolare di ottenere dalla stessa o da una terza persona, informazioni o confessioni, di punirla per un'azione che essa stessa o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, o di intimidirla o di esercitare pressioni su di lei, o di intimidire o esercitare pressioni su una

⁸ DONNO, *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale*, cit., p. 24.

⁹ Una delle linee di tendenza nell'ambito del processo di evoluzione dei diritti dell'uomo è la “regionalizzazione”, che consiste nell'opera di elaborazione di trattati e meccanismi di controllo a livello regionale (Europa, America, Africa), che riguardano un numero ristretto di stati (politicamente, economicamente, culturalmente e socialmente più omogenei).

¹⁰ In tal senso, cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 10^a ed., p. 215.

terza persona, o per qualunque altra ragione basata su una qualunque forma di discriminazione, quando tali dolori o sofferenze sono inflitti da un pubblico ufficiale o qualsiasi altra persona che eserciti funzioni ufficiali, o su sua istigazione o con il suo consenso o la sua acquiescenza espressa o tacita. Questo termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni, o a esse conseguenti».

Com'è evidente, si tratta di una definizione complessa e articolata, che risulta essere anche abbastanza rigida, in quanto tutti gli elementi che la compongono devono sussistere al fine di poter identificare la responsabilità statale. Ciò è il frutto di compromessi raggiunti in sede negoziale, che hanno reso però possibile l'adesione alla convenzione di un gran numero di stati. Il rovescio della medaglia è che la portata della medesima convenzione non è molto ampia così come limitata è l'azione del comitato contro la tortura, meccanismo di controllo istituito *ex art. 17* della convenzione. La tortura va considerata come una forma aggravata di "trattamento disumano". La Corte europea dei diritti dell'uomo, che è intervenuta varie volte condannando gli stati per violazione dell'art. 3 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (il cui contenuto è identico a quello dell'art. 5 della *Dichiarazione universale*), fornisce una base concettuale importante per la distinzione tra "tortura" e "pene o trattamenti inumani o degradanti".¹¹ La corte ha in varie occasioni affermato che la tortura si distingue dai trattamenti inumani o degradanti in quanto è sempre intenzionale e, inoltre, per la maggiore intensità delle sofferenze fisiche o psichiche inflitte (dovendo tutte, comunque, raggiungere una soglia minima di gravità).

Quanto alla definizione di trattamento inumano o degradante, può sempre farsi riferimento alla giurisprudenza della corte, che ha formulato dei criteri partendo dalle situazioni concrete esaminate. Un trattamento viene considerato "inumano" quando è premeditato, messo in atto per lungo tempo e quando è causa di acute sofferenze fisiche e psichiche; è da considerarsi "degradante" se provoca nelle vittime un senso d'angoscia e di paura tale da fiaccarne la loro resistenza fisica e mentale, nonché se suscita sentimenti di inferiorità atti a deprimere ed umiliare le vittime.

¹¹ Su questo, e su altri aspetti del tema in esame, la giurisprudenza della corte è molto ampia.

3. La Convenzione delle Nazioni Unite del 1984 contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti

Il momento culminante del processo di regolamentazione della lotta contro questa pratica è l'adozione, il 10 dicembre 1984, della *Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti* da parte dell'assemblea generale delle Nazioni Unite. La proibizione della tortura era già stata oggetto, il 9 dicembre 1975, di una specifica dichiarazione (ris. n. 3452) – adottata dall'assemblea generale per *consensus* – in cui, per la prima volta, veniva formulato in maniera organica un insieme di principi per combattere la tortura, che, pur non vincolanti, costituiranno il punto di riferimento per l'elaborazione della successiva convenzione.

Quest'ultima contiene, come si è visto in precedenza, una definizione dettagliata di tortura, e ciò rappresenta un progresso molto importante che consente di potenziare l'efficacia della lotta contro questa pratica. Inoltre, la convenzione non si limita a vietare la tortura, ma proibisce anche i “trattamenti crudeli, inumani o degradanti”, ampliando così le previsioni normative al fine di restringere quanto più possibile il margine di discrezionalità degli stati.

Analizzando la definizione di cui all'art. 1 della convenzione è possibile trarre alcuni elementi che è opportuno approfondire. Un primo elemento riguarda gli scopi per cui la tortura viene inflitta, previsti in termini piuttosto ampi; infatti, la disposizione in esame precisa che un atto di tortura può essere anche dettato da qualunque motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione. Nessun riferimento viene fatto, invece, alla tortura gratuita, ossia agli atti di crudeltà inflitti al solo scopo di provocare sofferenze alla vittima. Un secondo elemento concerne il coinvolgimento dell'apparato dello stato, anche se la partecipazione di quest'ultimo può assumere soltanto le forme dell'istigazione, del consenso o della semplice acquiescenza; possono così ricondursi nell'alveo della disciplina anche quei comportamenti semplicemente tollerati dallo stato. Viene perciò esclusa la tortura praticata da individui privati, cioè inflitta a fini non ricollegabili all'azione e agli interessi dell'apparato statale. Un terzo elemento riguarda la parte finale della definizione, laddove viene specificato che il dolore e le sofferenze derivanti da “sanzioni legittime” non potranno essere qualificati come tortura (sottraendosi così alla

Obblighi internazionali in materia di tortura

disciplina della convenzione). Chiariamo che certe pene previste negli ordinamenti giuridici di alcuni stati che seguono la tradizione islamica (come la fustigazione o la lapidazione o l'amputazione di un arto), oltre a essere considerate un'aberrazione dagli altri stati, sono anche senza dubbio contrarie alla convenzione in esame.

Essa impone agli stati parti una serie di precisi obblighi di condotta. In particolare, essa prevede norme volte sia alla prevenzione sia alla repressione della tortura. Fra le prime assume un ruolo significativo la disposizione dell'art. 3, secondo cui nessuno stato può procedere all'espulsione o all'extradizione di una persona verso un altro stato se sussistono seri motivi per ritenere che essa rischierebbe di essere sottoposta a tortura. Per quanto concerne la repressione degli atti di tortura, un primo obbligo imposto dalla convenzione richiede agli stati di prevedere nel loro diritto interno penale, come fattispecie di reato, qualsiasi atto di tortura (art. 4); un secondo obbligo riguarda il criterio della giurisdizione universale. Infatti, secondo l'art. 5, ogni stato contraente deve punire gli autori di atti di tortura che si trovino nel suo territorio, dovunque e contro chiunque abbiano commesso tali atti; oppure deve estradarli verso lo stato che ne faccia richiesta e abbia titolo per processarli (art. 8).¹²

Per garantire l'osservanza della convenzione, è stato istituito il Comitato contro la tortura (CAT), composto da dieci esperti di alta moralità e di riconosciuta competenza nel campo dei diritti dell'uomo, che partecipano a titolo personale con mandato di quattro anni.¹³ Il CAT, in virtù dell'art. 19 della convenzione, ha competenza ad esaminare i rapporti prodotti dagli stati contraenti e a esso inviati, per il tramite del segretario generale delle Nazioni Unite, ogni quattro anni. Il comitato, in seguito all'esame, può formulare i commenti di carattere generale che ritiene opportuni e trasmetterli allo stato interessato che, a sua volta, può comunicare qualsiasi osservazione giudicata utile.¹⁴

¹² In sostanza il principio della giurisdizione universale – ancorché condizionato dalla presenza dell'accusato sul territorio dello stato parte – viene combinato con il noto principio “*aut dedere aut iudicare*”.

¹³ I principali compiti di tale organo riguardano l'azione di monitoraggio in ordine all'applicazione delle disposizioni convenzionali e il supporto agli stati parti affinché adottino effettivamente le misure in esse previste.

¹⁴ Alcuni di questi commenti, a discrezione del comitato, possono essere riportati nel rapporto annuale sulle attività intraprese in applicazione della convenzione (art. 24) che il comitato sottopone all'attenzione dell'assemblea generale.

Il CAT, oltre a ricevere rapporti periodici degli stati, è competente a ricevere informazioni attendibili – provenienti da organizzazioni non governative o individui – in ordine alla fondatezza della commissione di atti di tortura nel territorio di uno stato parte; in tal caso, esso può anche decidere di procedere a un'inchiesta di carattere confidenziale, il cui esito è, comunque, subordinato alla volontà dello stato di collaborare. Accanto al sistema di garanzia basato sull'invio di rapporti periodici degli stati al comitato, la convenzione prevede un controllo che consiste nella possibilità per gli stati parti, ex art. 21, di comunicare al comitato eventuali violazioni degli obblighi convenzionali commesse da uno stato parte. È prevista (art. 22) la possibilità di rivolgersi al comitato anche da parte di singoli individui che sostengono di essere vittime di una violazione, sempre che lo stato, presunto autore della violazione della convenzione, abbia dichiarato di riconoscere tale specifica competenza.

Nel 2002, per rafforzare l'efficacia della convenzione in esame, l'assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato il *Protocollo* facoltativo alla *Convenzione contro la tortura* (entrato in vigore il 22 giugno 2006),¹⁵ il quale introduce un sistema di visite e controlli periodici nei luoghi di detenzione con scopi di carattere prettamente “preventivo”: «Il presente *Protocollo* ha per obiettivo l'istituzione di un sistema di visite regolari svolte da organismi indipendenti nazionali e internazionali nei luoghi in cui le persone sono private della libertà, al fine di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti» (art. 1).¹⁶ Esso prevede (art. 17) altresì il mantenimento, la costituzione o la creazione (al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del *Protocollo*) di «meccanismi nazionali indipendenti di prevenzione della tortura a livello interno», cui saranno garantiti il potere di «sottoporre a regolare esame il trattamento di cui sono oggetto le persone private della libertà nei luoghi di detenzione» (art. 19, lett. a), nonché di «formulare raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare il trattamento e le condizioni in cui versano le persone private della libertà e di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti» (lett. b). Il *Protocollo*,

¹⁵ Il *Protocollo* è entrato in vigore per l'Italia il 3 maggio 2013 (il deposito dello strumento di ratifica è avvenuto il 3 aprile 2013).

¹⁶ In argomento v. G. BORGNA, *Il sistema di prevenzione istituito dal Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura: tassello mancante o inutile duplicazione?*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 3, 2013, p. 705 e ss.; F. PERSANO, *L'adesione dell'Italia al protocollo opzionale del 18 dicembre 2002 alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti*, in «Responsabilità civile e previdenziale», 2, 2013, p. 713 e ss.

Obblighi internazionali in materia di tortura

inoltre, istituisce, con l'art. 2, un nuovo organismo: il sotto-comitato per la prevenzione della tortura, il quale conduce i suoi lavori nel quadro della carta delle Nazioni Unite ed esercita le funzioni definite nel testo convenzionale.

4. *La Convenzione europea del 1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*

Accanto alla convenzione delle Nazioni Unite, esiste un altro strumento specificamente elaborato in materia in ambito europeo: la *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*, firmata a Strasburgo, in seno al consiglio d'Europa, il 26 novembre 1987. Questo ulteriore documento ha lo scopo di integrare l'art. 3 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (CEDU) del 1950, il quale stabilisce che «nessuno può essere sottoposto a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti». Va sottolineato, peraltro, che questa disposizione non ammette alcuna restrizione, neanche in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita stessa della nazione il divieto di tortura può essere aggirato in alcun modo (art. 15, § 2, CEDU).

La convenzione europea del 1987, come prima accennato, ha integrato il citato art. 3 della CEDU con un meccanismo a carattere preventivo, privo di natura giurisdizionale, che si affianca alle procedure giudiziarie già esistenti. La convenzione europea del 1987 non elenca gli obblighi che incombono sugli stati firmatari e che sono volti a impedire la tortura, ma instaura un sistema preventivo basato su “visite periodiche” nei suddetti stati al fine di accertare, per l'appunto preventivamente, se si praticano atti di tortura o trattamenti disumani e/o degradanti nei luoghi in cui si trovano persone private della libertà da parte di un'autorità pubblica: prigionieri, commissariati di polizia, carceri di alta sicurezza, centri di accoglienza per immigrati, ospedali psichiatrici giudiziari,¹⁷ ecc.

A tale scopo è stato istituito (art. 1) un apposito organismo, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti (CPT), composto da un numero di membri pari al numero degli stati contraenti (art. 4). Per svolgere efficacemente il suo mandato, il CPT effettua delle visite periodiche o *ad hoc*:

¹⁷ Si ricorda che in Italia la legge n. 81 del 2014 ha previsto la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari. Ad oggi, però, ci sono ancora alcuni OPG in funzione.

le prime sono visite programmate e compiute a intervalli regolari in tutti gli stati parti alla convenzione; le seconde, più brevi e mirate, vengono effettuate se ritenute necessarie dal comitato sulla base di particolari esigenze o di circostanze contingenti. In ogni caso, quest'ultimo ha l'obbligo di preannunciare la visita al governo dello stato interessato. I rapporti del comitato contengono, oltre ai risultati dei sopralluoghi, raccomandazioni inerenti, soprattutto, la legislazione, le condizioni di detenzione, la formazione delle forze dell'ordine o del personale carcerario. Occorre notare che l'attività del comitato è improntata al criterio della collaborazione con gli stati e che, in applicazione del principio di confidenzialità, esso non rende pubblici i rapporti; tuttavia, di fronte alla mancata attuazione delle sue raccomandazioni, può fare una dichiarazione pubblica sul mancato adempimento delle stesse.

5. Ordinamento giuridico italiano e divieto di tortura

Sul piano internazionale le norme vigenti impongono il divieto assoluto di tortura. Dobbiamo allora rilevare il paradosso dato dalla presenza di norme internazionali redatte in termini assoluti, da una parte, e la diffusione della tortura e l'insufficiente attuazione da parte degli stati delle norme internazionali in materia, dall'altra.¹⁸

Ad esempio, con riferimento al nostro paese, l'assenza – a distanza di quasi tre decenni dall'entrata in vigore per l'Italia della convenzione delle Nazioni Unite del 1984 – di un reato specifico di tortura, rende inoperanti molte delle norme più importanti di quel trattato. La mancata introduzione di una fattispecie specifica nel nostro ordinamento penale, è stata oggetto di vari richiami da parte degli organismi internazionali di controllo sul rispetto delle convenzioni in materia (CAT e CPT).

In risposta a tali richiami, i rappresentanti italiani hanno sostenuto che il reato di tortura sarebbe già stato inserito nel nostro ordinamento, per effetto del solo ordine di esecuzione, essendo la tortura definita in modo esaustivo nella convenzione (norma *self-executing*). Questa tesi, in realtà, mal si concilia col principio secondo cui non è possibile che qualcuno venga imputato per un reato non previsto e definito nel nostro diritto in-

¹⁸ In argomento v. E. PACIOTTI, *Tortura condannata a parole ma ancora da tutti praticata*, in L. BIMBI - G. TOGNONI, a cura di, *La tortura oggi nel mondo*, Roma, EDUP, 2006, p. 17 e ss.

Obblighi internazionali in materia di tortura

terno. In ogni caso, tale argomento, basato sul carattere *self-executing* della norma convenzionale, negli ultimi anni è stato accantonato.¹⁹

Altra argomentazione, formulata dalle delegazioni del governo italiano per giustificare la situazione del nostro paese dinanzi agli organismi di controllo internazionali, si fonda su una possibile interpretazione dell'art. 4 della convenzione secondo la quale questo disposto normativo non porrebbe a carico degli stati parti l'obbligo di introdurre un reato specifico²⁰. Cosicché le norme di cui agli artt. 605 (sequestro di persone), 606 (arresto illegale), 607 (indebita limitazione di libertà personale), 608 (abuso di autorità contro arrestati o detenuti), 609 (perquisizioni e ispezioni personali arbitrarie), 610 (violenza privata), 612 (minacce), 613 (stato di incapacità procurato mediante violenza) del codice penale italiano e gli articoli dello stesso codice sui reati di percosse e lesioni personali (artt. 581 e 582) possono ritenersi sufficienti a coprire tutte le ipotesi di tortura previste dalla convenzione.

Ma – per soddisfare l'obbligo convenzionale che deriva dal combinato disposto degli artt. 1 e 4 – gli stati sono tenuti a legiferare affinché qualsiasi atto di tortura sia espressamente e immediatamente contemplato come reato nel diritto penale interno in conformità alla definizione di tortura di cui all'art. 1 della convenzione. Inoltre, il secondo paragrafo dell'art. 4 prevede l'obbligo per ogni stato parte di stabilire per il reato stesso «pene adeguate che ne prendano in considerazione la gravità»²¹.

Assistiamo però, negli anni più recenti, a una crescita di interesse da parte delle istituzioni sulla necessità di rispettare gli impegni internazionalmente: infatti sono stati presentati in parlamento diversi progetti di legge volti ad inserire nel codice penale italiano il reato di tortura. Il più recente è il n. 2168 (*Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano*), che unifica precedenti progetti presentati nel corso della XVII legislatura.²²

¹⁹ Cfr. F. GRAZIANI, *L'adattamento dell'Italia alle norme internazionali sul divieto di tortura: una riflessione sulla proposta di legge n. 2168*, in «La Comunità Internazionale», 4, 2014, p. 595.

²⁰ Il quale sancisce che «ogni stato parte provvede affinché qualsiasi atto di tortura costituisca un reato ai sensi della sua legge penale».

²¹ È chiaro, dunque, che, ai fini del rispetto dell'obbligo convenzionale s'impone l'emanazione di una fattispecie di reato che concerna espressamente la tortura come tale, non consentendo le summenzionate norme del codice penale di sanzionare adeguatamente tale crimine.

²² L'*iter* in commissione giustizia del senato è iniziato il 22 luglio 2013 e si è concluso il 22 ottobre 2013. La discussione in assemblea è iniziata il 29 gennaio 2014 e si è conclusa il 5 marzo 2014; l'*iter* in commissione giustizia della camera è iniziato il 6 maggio 2014 e si è concluso il 19 marzo 2015. La discus-

La proposta di legge introduce nel titolo XII (*Delitti contro la persona*), sez. III (*Delitti contro la libertà morale*), del codice penale, i reati di tortura (art. 613-*bis*) e di istigazione alla tortura (art. 613-*ter*).

In particolare, l'articolo 613-*bis* c.p. punisce con la reclusione da 4 a 10 anni chiunque, con violenza o minaccia, ovvero con violazione dei propri obblighi di protezione, cura o assistenza, intenzionalmente cagiona ad una persona a lui affidata, o comunque sottoposta alla sua autorità, vigilanza o custodia, acute sofferenze fisiche o psichiche, a causa dell'appartenenza etnica, dell'orientamento sessuale o delle opinioni politiche o religiose o al fine di ottenere da essa, o da un terzo, informazioni o dichiarazioni o infliggere una punizione o vincere una resistenza.²³

Sono inoltre previste specifiche circostanze aggravanti del reato di tortura: se dal fatto deriva una lesione personale le pene sono aumentate di un terzo (se la lesione personale è grave) o della metà (in caso di lesione personale gravissima); se dal fatto deriva la morte quale conseguenza non voluta, la pena è la reclusione a trent'anni; se la morte è causata da un atto volontario, la pena è l'ergastolo.

Il nuovo articolo 613-*ter* c.p. punisce l'istigazione a commettere tortura, commessa dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio (reato proprio), sempre nei confronti di altro pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. La pena della reclusione da 1 a 6 anni si applica a prescindere dall'effettiva commissione del reato di tortura, per la sola condotta di istigazione.

La proposta di legge modifica, inoltre, l'art. 191 del codice di procedura penale, aggiungendovi un comma 2-*bis*, per stabilire che le dichiarazioni ottenute attraverso il delitto di tortura non sono utilizzabili in un processo penale. La norma fa eccezione a tale principio solo nel caso in cui tali dichiarazioni siano utilizzate contro l'autore del fatto e solo al fine di provarne la responsabilità penale. Interviene poi sul codice penale in modo da raddoppiare i termini di prescrizione per il delitto di tortura.

sione in assemblea è iniziata il 23 marzo 2015 e si è conclusa il 9 aprile 2015. Il testo è stato approvato con modificazioni e attualmente è in seconda lettura al senato.

²³ La tortura è, dunque, configurata come un reato comune (e non come un reato proprio del pubblico ufficiale), caratterizzato dal dolo specifico (intenzionalmente cagiona, al fine di) e dalla descrizione delle modalità della condotta (violenza o minaccia o in violazione degli obblighi di protezione, cura o assistenza) e che produce un evento (acute sofferenze fisiche o psichiche).

Obblighi internazionali in materia di tortura

La proposta è in seconda lettura al senato; il 19 luglio 2016, però, il senato ne ha sospeso l'esame. Il nocciolo della questione sta nell'inserimento o meno nel testo della legge della parola "reiterate" (nel primo articolo), riferita alle lesioni o sofferenze cagionate: non si tratta, ovviamente, di una questione da poco. Le divergenze e i contrasti emersi nel corso di alcune sedute parlamentari sull'oggetto e la portata della nozione di "tortura" hanno, purtroppo, messo in evidenza la mancanza di una reale consapevolezza da parte del nostro legislatore circa il valore fondamentale di proteggere la persona umana. Valore per il cui perseguimento la dichiarazione universale fu emanata.

MAURIZIA PIERRI

*L'iniziativa internazionale HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)
come esempio virtuoso di giustizia distributiva*

Abstract: *This essay inserts the international experience of support to poor countries defined HICPS (Highly Indebted Poor Countries), in the furrow of redistributive policies, as corrected by the principle of responsibility because the remission of debt was constrained to the achievement of welfare goals for beneficiary countries.*

Keywords: Highly indebted poor countries; Poverty reduction; Equality theories; Responsibility

*Può darsi che non siate responsabili
per la situazione in cui vi trovate,
ma lo diventerete
se non fate nulla per cambiarla.*

Martin Luther King

1. *Introduzione*

Non esiste una teoria giuridica della povertà: nelle sue varie componenti (cause, mono/multidimensionalità, circoli viziosi) il fenomeno è analizzato dalla scienza economica. A partire dagli studi di Rosenstain-Rodan,¹ il “circolo vizioso della povertà” – inteso come costellazione circolare di forze che tendono ad agire e a reagire reciprocamente in modo tale da mantenere un paese povero in una condizione di povertà² – altrimenti detto “trappola della povertà”, viene spiegato in modi differenti: Myrdal ne attribuisce i determinanti agli effetti di “risucchio” dovuti al commercio internazionale (i “*backwash effects*”)³ e al principio della causazione circolare cumulativa (la “*circular cumulative*

¹ Cfr. P. ROSENSTEIN-RODAN, *Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe*, in «Economic Journal», 53, June-September, 1943, pp. 202-211.

² Cfr. R. NURKSE, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1953.

³ In sostanza, Myrdal riteneva che un incremento delle esportazioni da parte di una regione potesse stimolare un flusso di lavoro e capitale dalla regione stessa a detrimento delle comunità dalle quali le risorse provengono. Cfr. G. MYRDAL, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, University Paperbacks, Methuen, 1957, pp. 11-12.

causation”),⁴ Nurske alla scarsità di capitali,⁵ Leibenstein e Nelson alle forze depressive che annullano la possibilità di un aumento del reddito,⁶ Galbraith alla assuefazione alla cultura della povertà.⁷ Più in generale il tema si inserisce nel quadro delle teorie sul sottosviluppo.

Apparentemente il diritto avrebbe un ruolo secondario nel determinare un’azione positiva sui contesti nei quali la povertà è più diffusa, perché entrerebbe in gioco ruolo soltanto *dopo* che l’economia ha proposto un suo modello di sviluppo: in realtà le categorie giuridiche intervengono sia a monte che a valle del modello stesso. A monte si collocano le teorie distributive della giustizia e dunque del principio di uguaglianza, che alimentano (a valle) le politiche di contrasto alla povertà, sia a livello interno che a internazionale.

A livello nazionale, il principio (giuridico) di uguaglianza nella sua espressione sostanziale giustifica le politiche sociali, che, nel contesto di un modello diffuso di *Welfare State*,⁸ promuovono azioni di emancipazione dal bisogno. L’ideale egualitarista e i principi della giustizia distributiva giustificano, infatti, il riconoscimento dei diritti sociali. In particolare, l’*assistenza sociale* ha la funzione di intervenire sui bisogni primari. Esempi recenti e particolarmente significativi di politiche redistributive possono essere individuati all’interno di paesi in via di sviluppo che hanno avuto negli ultimi decenni una importante crescita economica: in Brasile, per esempio, dove è stato realizzato il piano *Bolsa familia* e il programma *Fome Zero*, che integrano la politica sociale denomi-

⁴ Che sta a indicare che «nei paesi in via di sviluppo con risorse scarse associate a disparità economiche significative, esiste la tendenza a un processo cumulativo con moto circolare, tale per cui la situazione di depressione si autoalimenta e la povertà finisce per essere causa di se stessa quanto più povero è il paese nella sua struttura di partenza». P. LIBERATI, *Poverta*, in «Rivistapoliticaeconomica.it», gennaio-febbraio 2009, p. 255.

⁵ In generale, le carenze nella produzione di risparmio e di investimento mantengono a un livello di grave insufficienza la dotazione di “capitale fisso sociale” necessario a un paese per crescere. Cfr. NURKSE, *Problems of Capital Formation*, cit., e A.O. HIRSNMAN, *La strategia dello sviluppo economico*, Firenze, La Nuova Italia, 1968.

⁶ Nel loro modello, la povertà si spiega facendo riferimento alla prevalenza delle forze negative che comprimono il reddito rispetto a quelle che lo farebbero espandere. Cfr. H. LEIBENSTEIN, *The Theory of Underemployment in Backward Economies*, in «Journal of Political Economy», LXV, 2, 1957, pp. 91-103, e R. NELSON, *A Theory of the Low-Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies*, in «American Economic Review», XLVI, 5, 1956, pp. 894-908.

⁷ Secondo Galbraith, l’equilibrio della povertà, all’interno di un contesto prevalentemente rurale, può essere spiegato dall’azione di forze che inducono alla assuefazione irrazionale alla “cultura della povertà”. Cfr. J.K. GALBRAITH, *The Nature of Mass Poverty*, Cambridge, Harvard University Press, 1979.

⁸ Per una ricostruzione ormai classica della evoluzione del *Welfare*, cfr. G.A. RITTER - L. GAETA - A. VISCOMI, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

L'iniziativa internazionale HIPC

nata *Brasil sem Miseria*, istituita con il decreto n. 7.492 del 2 giugno 2011. Il piano coinvolge circa 16 milioni di brasiliani con reddito familiare inferiore a \$ 70 al mese (secondo i dati dell'IPGE – *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, censimento del 2010 – i cittadini con un reddito al di sotto della soglia dei 70 dollari sarebbero 16.200.000). Questa tipologia di programmi suscita molte adesioni, ma anche qualche dubbio sulla loro sostenibilità, intesa anche come capacità di realizzare lo scopo di strappare alla condizione di indigenza in modo duraturo e sostenibile le fasce di popolazione interessate. Recenti studi sul *welfare*, infatti, sostengono che le distribuzioni a pioggia non incidono in modo duraturo sulle ineguaglianze.⁹ Un effetto deleterio delle politiche di *welfare* che si incentrano sulla redistribuzione di reddito sarebbe infatti quello di avere effetti indiretti demotivanti sugli individui.

Ugualmente a livello internazionale, è emersa la necessità di attuare interventi che rispondano a un'idea di giustizia distributiva, integrando gli ordinamenti e intervenendo in ausilio delle nazioni più povere, ad esempio con la cancellazione del debito,¹⁰ ma con la necessità di raggiungere risultati concreti e duraturi in termini di emancipazione dal bisogno delle popolazioni interessate.

Questo breve saggio intende proporre un esempio virtuoso di giustizia distributiva, rintracciato nell'iniziativa internazionale denominata *Highly Indebted Poor Countries*. La particolarità di questo *case of study* è di coniugare il principio di uguaglianza con quello di responsabilità, attraverso un condizionamento degli aiuti finanziari al raggiungimento da parte dei paesi beneficiari di determinati standard minimi in alcuni settori. La chiave per realizzare efficaci politiche internazionali di sostegno ai paesi in condizione di sottosviluppo potrebbe essere la loro responsabilizzazione, attraverso il condizionamento della erogazione di fondi al perseguimento di politiche nazionali che ottengano risultati concreti e sostenibili in termini di miglioramento della qualità della vita dei citta-

⁹ Cfr. P. DOERRENBERG - A. PEICHL, *The Impact of Redistributive Policies on Inequality in OECD Countries*, IZA Discussing Paper n. 6505, 2012, pp. 1-31, e J.R. CLARK - R. LEE DWIGHT, *Government Transfers and Inequality: An Anatomy of Political Failure*, in «Public Finance and Management», VIII, 2, 2008, pp. 265-301.

¹⁰ Cfr., tra i pochi giuristi italiani interessati al problema della povertà e della cooperazione internazionale, A. SPADARO, *Dai diritti individuali ai doveri globali: la giustizia distributiva globale nell'era delle globalizzazioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.

dini. Ma prima di analizzare nel concreto l'iniziativa, occorre qualche riflessione sulle teorie egalarie alle quali le politiche di sostegno ai paesi poveri si ispirano.

2. *L'idea di uguaglianza che giustifica le politiche redistributive*

A monte dei modelli economici sullo sviluppo e la lotta alla povertà vi è infatti una precisa idea del principio di uguaglianza, con conseguenti principi di giustizia distributiva. Volendo brevemente riassumere le varie idee sulla uguaglianza, possiamo basarci sulla domanda: "Uguaglianza di cosa?". In questo modo potremmo individuare tre concetti fondamentali di uguaglianza, corrispondenti a tre fondamentali teorie della giustizia:

a) L'uguaglianza di utilità (ossia di felicità, di benessere, di *welfare*), che rientra in una visione soggettiva e utilitarista dell'uguaglianza. Quest'ultima sarebbe strettamente correlata alla capacità dell'uomo di essere contenitore di utilità. L'obiettivo utilitaristico è quello di massimizzare la somma totale di utilità, indipendentemente dalla distribuzione di beni all'interno della collettività. Questa idea di uguaglianza non giustifica interventi politici che incidano sulla distribuzione di redditi o di ricchezza, anche perché il fenomeno delle preferenze adattive¹¹ dimostra che i poveri si adattano alla loro situazione svantaggiata e quindi possono percepire un livello di benessere simile a quello dei ricchi.

b) L'uguaglianza dei diritti. Tipica delle democrazie liberali, implica il riconoscimento di diritti negativi, consistenti nel dovere degli altri di non interferire nella libertà degli individui di disporre di quello che appartiene loro. In linea di massima questa impostazione esclude che un governo imponga un modello distributivo, come per esempio l'uguaglianza di risorse, ridistribuendo risorse dai ricchi ai poveri. Essa, al contrario, implica anzi l'esistenza di disuguaglianze.

c) L'egualitarismo. Secondo questa teoria, gli individui sono tutti portatori di interessi più o meno prioritari: la soddisfazione degli interessi più urgenti gode di una priorità morale. Quest'ultima interpretazione favorisce il perseguimento dell'eguaglianza di condizioni in senso più sostanziale, perché attribuisce una priorità morale alla soddisfa-

¹¹ Il filosofo indiano Sen, nel criticare l'importazione utilitarista di Bentham, fa riferimento al fenomeno delle "preferenze adattive": tanto le sensazioni di piacere quanto le preferenze tendono ad adattarsi alle situazioni esterne e quindi è possibile che gli individui siano soddisfatti pur avendo pochissimo in termini assoluti. Cfr. A. SEN, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, Il Mulino, 1994 [ed. orig.: 1992], p. 85.

zione degli interessi delle persone più svantaggiate. Data questa premessa, vi sono punti di vista differenti sulle condizioni che le politiche devono mirare a riequilibrare. Su quali svantaggi occorre agire? Sui beni primari?¹² Sulle risorse?¹³ Sulle capacità?¹⁴ Sulle opportunità di benessere?¹⁵ Tutte le democrazie del secondo dopoguerra hanno incorporato il principio di uguaglianza sostanziale (vedi *ex multis* l'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana; l'art. 3, comma 2, della Legge fondamentale tedesca; l'art. 9, comma 2, della Costituzione spagnola) e dunque militano in favore di una giustizia di tipo distributivo. D'altro canto, la scienza costituzionalista inserisce tali costituzioni nel ciclo democratico sociale.¹⁶

Ultimamente, tuttavia, all'interno del campo egualitario si sta facendo strada l'idea di riconoscere un ruolo centrale al concetto di *responsabilità*. In questo modo, la giustizia distributiva incorporerebbe una premessa di origine libertaria, che è stata a lungo monopolio della destra anti-egualitaria. Si tratta del cosiddetto "*luck-egalitarianism*",¹⁷ che sviluppa alcune premesse (lotteria naturale) della teoria di Rawls. Il dato comune di questa nuova corrente è l'impegno a cercare di delimitare lo spazio assegnato alla responsabilità individuale, distinguendolo da quello in cui domina il caso. Secondo i *luck egalitarians* solo le disuguaglianze che non sono effetto di scelte individuali devono essere compensate attraverso interventi redistributivi, mentre sono pienamente legittime le differenze che scaturiscono da decisioni consapevoli e volontarie. L'ineguaglianza non è ingiusta in sé, ma solo se deriva da cattiva sorte genetica o circostanziale. La conseguenza sotto il profilo economico-politico è la scelta di un modello ibrido, che coniughi il capitalismo e il libero mercato con interventi statali finalizzati a ridistribuire i beni, assegnato arbitrariamente dalla sorte. In questo ambito trova spazio e riconoscimento il principio di *responsabilità*.

¹² Cfr. J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge-London, Harvard University Press, 1971.

¹³ Cfr. R. DWORKIN, *What is Equality?*, in «Philosophy and Public Affairs», X, 4, 1981, part 2, pp. 283-345.

¹⁴ Cfr. A. SEN, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland, 1985.

¹⁵ Cfr. R.J. ARNESON, *Liberalism, Distributive Subjectivism, and Equal Opportunity for Welfare*, in «Philosophy and Public Affairs», 19, 1990, pp. 159-194.

¹⁶ Cfr. G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. RINELLA - M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 255-264.

¹⁷ Cfr. E.S. ANDERSON, *What is the Point of Equality*, in «Ethics», 109, 1999, pp. 287-337.

A livello nazionale un esempio di politica che coniuga queste due istanze è il cosiddetto *welfare for work*, introdotto in Inghilterra a partire dal 1994 in risposta alla crisi del *welfare*, e consiste in nuovo modello di riorganizzazione dello stato sociale. L'aspetto probabilmente più interessante del *welfare to work* perché fa emergere il principio di responsabilità individuale è l'obbligo, da parte del disoccupato che beneficia di sussidi o indennità, di concordare un piano d'azione personalizzato, mirato alla riduzione delle prestazioni puramente assistenziali, e al ricollocamento immediato nel mercato del lavoro di tali soggetti. La logica della centralità del lavoro (il lavoro prima di tutto) comporta che, il rifiuto a un'offerta di lavoro ritenuta "congrua" dalla parte pubblica determini conseguenze importanti. Infatti, l'inerzia del disoccupato nella ricerca attiva di un'occupazione o l'indisponibilità ad accettare l'impiego proposto prevedono una serie di sanzioni soprattutto sul piano finanziario, con la perdita del sussidio e l'abbassamento ai valori più bassi del sostegno al reddito. Inoltre, chi abbia perso il lavoro senza un motivo ben preciso, o lo abbia rifiutato, è destinatario di una sanzione, che può variare dal 20% al 40% per un periodo fino a 26 settimane; per 4 settimane, nel caso in cui il soggetto non abbia partecipato a programmi di inserimento al lavoro.¹⁸ In sostanza, il sistema del *welfare to work* introduce un correttivo all'assistenzialismo demotivante.

3. Le politiche di sostegno ispirate dai principi di giustizia distributiva e l'esperienza HICP

Anche a livello internazionale è emersa la necessità di attuare interventi che rispondano a un ideale distributivo di giustizia e anche in questo caso vi sono divergenze sulle modalità di redistribuzione da privilegiare.

Secondo alcuni la ricchezza non sarebbe una torta da redistribuire in parti uguali tra i popoli, ma anzitutto una torta da produrre. Non si tratterebbe tanto di spartire il benessere, ma di educare i popoli a produrre il proprio benessere. È evidente che questa posizione risente della preoccupazione di mettere in atto distribuzioni a pioggia, *id est* veri e propri sprechi di denaro o forme più o meno generose di elemosina. Ma è anche vero che interventi di tipo "culturale" non sono sufficienti per risollevare in tempi accettabili

¹⁸ Cfr. A. CIARINI, *Dal workfare al welfare to work. La path dependency del sistema di politiche di attivazione in Inghilterra*, in M. COLASANTO - R. LODIGIANI, a cura di, *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, CNOS-FAP Piemonte, 2007, pp. 93-109.

L'iniziativa internazionale HIPC

le sorti di un paese e che occorre una forma sia pur minima di redistribuzione, da attuare con modalità virtuose. L'individuazione di tali modalità richiede certamente l'impegno da parte degli economisti, ma sempre indirizzato da una specifica teoria della giustizia. L'elemento che potrebbe coniugare le due posizioni potrebbe essere quello della *responsabilità*: gli aiuti internazionali, motivati da una obiettiva situazione di svantaggio, dovrebbero essere vincolati al raggiungimento di determinati obiettivi, sotto la responsabilità dei governi beneficiari.

In quest'ottica, particolare interesse suscita l'iniziativa cui si è accennato in precedenza, indicata con l'acronimo HICP, ossia *Heavily Indebted Poor Countries*, lanciata a partire dal 1996 e che potrebbe rappresentare un precedente importante di scelta "mista" (tra giustizia distributiva e principio di responsabilità) nelle politiche internazionali di sostegno ai paesi poveri.

L'iniziativa era stata adottata durante il vertice G 7 di Lione, nell'ambito delle azioni messe in atto dalla comunità internazionale per rendere sostenibile il debito estero dei paesi più poveri¹⁹ (i "*low income countries*"), in un'ottica di medio-lungo periodo. L'iniziativa lanciata da Fondo monetario internazionale e da Banca mondiale, adottata inizialmente dai paesi G 7 nel 1996 e poi (come si vedrà) rafforzata dal G 7/G 8 nel 1999, ha interessato 39 paesi. Tra questi la maggioranza (36) sono stati dichiarati effettivamente eleggibili perché si sono qualificati a beneficiare del processo di cancellazione del debito (il cosiddetto "*decision point*") e una piccola minoranza (3) solo potenzialmente eleggibili ma non ancora qualificati per differenti motivi: accumulo di arretrati, mancata adozione di un programma nazionale di riduzione della povertà. 33 paesi (tra

¹⁹ Quasi tutti i paesi coinvolti appartenevano al continente africano. Al 30 giugno del 2012, avevano raggiunto il *decision point* 36 paesi: Afghanistan, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Costa d'Avorio, Ciad, Comore, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Nicaragua, Niger, Repubblica centrafricana, Repubblica del Congo, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sao Tomè e Principe, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Togo, Uganda e Zambia. Alla stessa data, avevano raggiunto il *completion point* 33 fra i summenzionati paesi, e cioè: Afghanistan, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Costa d'Avorio, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Nicaragua, Niger, Repubblica centrafricana, Repubblica del Congo, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sao Tomè e Principe, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Togo, Uganda e Zambia, mentre non avevano ancora raggiunto il "*decision point*" 3 paesi: Eritrea, Somalia e Sudan.

i 36) hanno anche raggiunto il punto finale (il “*completion point*”), beneficiando della cancellazione totale del proprio debito estero.

Il termine di attuazione del programma (*sunset clause*), inizialmente fissato per la fine del 2004, è stato prorogato di due anni con la decisione intervenuta al vertice G 8 di Sea Island (giugno 2004). Al vertice G 8 di Gleneagles (luglio 2005), i capi di stato e di governo hanno accolto la proposta dei ministri delle finanze di cancellare il 100% del debito dei paesi HIPC verso le istituzioni finanziarie internazionali: questa iniziativa è stata indicata con l’acronimo MDRI, ossia *Multilateral Debt Relief Initiative*. Il FMI e la Banca mondiale hanno approvato, rispettivamente il 21 dicembre 2005 e il 28 marzo 2006, le modalità di attuazione della MDRI, seguiti il 19 aprile 2006 dalla Banca africana di sviluppo, mentre la Banca interamericana di sviluppo ha adottato, nel marzo 2007, un’iniziativa – complementare alla MDRI – per la cancellazione del debito ai paesi latino-americani beneficiari dell’iniziativa HIPC.

Come si è accennato, l’iniziativa era stata “rinforzata” nel vertice di G 7 e G 8 di Colonia del 1999. In quella sede era concordato l’allargamento della iniziativa ad altri paesi, l’aumento del debito che poteva essere cancellato, l’accelerazione dei tempi di messa in atto del programma attuativo, ma contestualmente anche il consolidamento della condizionalità: in sostanza, il rafforzamento del legame tra la cancellazione del debito (con conseguente liberazione delle risorse finanziarie) da un lato e l’attuazione di obiettivi non solo di tipo economico, ma anche sociale dall’altro.

Infatti, alla versione rinforzata dell’iniziativa (“*enhanced HIPC initiative*”)²⁰ potevano accedere paesi che, oltre a essere eleggibili ai prestiti concessi dall’International Development Association – IDA della Banca mondiale (i cosiddetti “paesi IDA-only”), si trovassero in una situazione di debito insostenibile in base ad apposite analisi finanziarie effettuate dagli esperti delle IFI (i cosiddetti paesi “IDA-only HIPC”) e avessero anche posto in atto una serie di misure in campo economico nel contesto di un programma di riforme sostenuto dal Fondo monetario e dalla Banca mondiale.

Per accedere alla procedura, il paese con un debito ritenuto insostenibile doveva dimostrare di aver realizzato un percorso di tre anni di buone *performance* economiche

²⁰ Cfr. K. MICHAELOWA, *The Political Economy of the Enhanced HIPC-Initiative*, in «Public Choice», 114, 2003, pp. 461-476.

L'iniziativa internazionale HIPC

applicando un programma di politiche di aggiustamento strutturale sotto l'osservazione del Fondo monetario internazionale. Al terzo anno si raggiungeva il cosiddetto "*decision point*", momento nel quale veniva fotografata la situazione e si provvedeva a calcolare la dimensione del debito sostenibile usando indici prestabiliti. Da quel momento il paese avviava un programma ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*) di altri tre anni, al termine del quale raggiungeva il "*completion point*", in cui il debito insostenibile veniva effettivamente cancellato. La cancellazione del rimanente debito eleggibile veniva dunque concessa dai creditori a seguito della dichiarazione del cosiddetto "*completion point*", per raggiungere il quale il paese doveva aver dato positiva attuazione alle riforme chiave concordate al "*decision point*", mantenuto un certo livello di stabilità macroeconomica e attuato positivamente per almeno un anno il PRSP.

Una novità nello stile degli accordi fra IFI e debitori all'interno dell'approccio HIPC riguardava il fatto che, nel secondo *step* di tre anni, fra il *decision point* e il *completion point*, il paese doveva impegnarsi anche a raggiungere obiettivi di tipo sociale e non solo economico. Veniva infatti fissato uno stretto legame fra la remissione del debito e la lotta alla povertà. Le risorse liberate dovevano essere utilizzate per finanziare strategie di riduzione delle povertà attraverso i *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) che dovevano essere elaborati e implementati dai governi nazionali in consultazione con la società civile, seguendo un processo partecipativo esteso anche ai donatori e agli organismi internazionali. Attraverso la redazione dei PRSP si dovevano identificare le strategie per superare la povertà, indicando programmi nel settore sociale, azioni per promuovere la crescita, sviluppo rurale, infrastrutture locali, creazione di posti di lavoro da parte del settore privato, partecipazione pubblica, *governance* e indici di prestazione stabiliti e monitorati con processi partecipativi. Il principale obiettivo istituzionale delle PRSP era quello di mettere al centro della programmazione politica dei paesi le strategie di lotta alla povertà in un quadro concertato con la società civile e i donatori internazionali complessivamente più coerente in riferimento sia al rapporto tra gli interventi nazionali e quelli dei donatori bilaterali e multilaterali, sia agli obiettivi della comunità internazionale per il millennio (tra i quali vi è la sconfitta della povertà).

4. Conclusioni

L'iniziativa HIPC non è nata dal nulla ma può essere considerata una risposta a tre sollecitazioni: primo, la pressione da parte della comunità delle ONG per la riduzione del debito, sulla spinta del giubileo del 2000. L'esistenza di un debito insostenibile è stata sempre più riconosciuta come un vincolo sulla capacità dei paesi poveri di perseguire uno sviluppo sostenibile e di ridurre la povertà. Secondo la “*debt-overhang theory*”,²¹ infatti, un onere di debito al di sopra di un certo livello ostacola fortemente lo sviluppo economico di un paese. I flussi finanziari si prosciugano a causa del rischio di insolvenza e gli incentivi agli investimenti diminuiscono poiché spetta ai creditori esteri, piuttosto che agli investitori locali, di beneficiare dei rendimenti. D'altro canto, però, non sono pochi quelli che ritengono che i paesi che portano alla rovina le loro economie attraverso politiche irresponsabili non dovrebbe essere ricompensati dal debito. Nel loro caso, la riduzione del debito potrebbe portare a incentivi errati per il proseguimento politiche dissenate, a beneficio di élite potenti e a scapito della popolazione nel suo insieme.²²

L'equilibrio tra queste due posizioni, in linea di principio corrette e ragionevoli, è stato di concedere quantità sostanziali di sgravio del debito a un insieme di paesi a basso reddito, come modalità alternativa di aiuto, vincolato però a una assunzione di responsabilità da parte dei governi.²³ Redistribuzione *cum* e non *versus* responsabilità. Una seconda ragione che ha incoraggiato l'iniziativa in oggetto è stata l'esperienza (almeno apparentemente) positiva del piano Brady della fine degli anni ottanta, che ha riattivato le economie latino-americane sotto forma di capitale privato, ritornate alla regione una volta che l'onere del debito sia risultato sostenibile.

Il terzo motivo fondante è di natura pragmatica: dal momento che i paesi non erano in grado di gestire gran parte del loro debito e un completo rimborso appariva altamente

²¹ Cfr. P. KRUGMAN, *Financing versus Forgiving a Debt Overhang*, in «Journal of Development Economics», 29, 1988, pp. 253-268, e J. SACHS, *Theoretical Studies in International Borrowing*, in «Princeton Studies in International Finance», 54, July 1984, pp. 1-48.

²² Cfr. W. EASTERLY, *How Did Highly Indebted Countries Become Highly Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief*, World Bank Policy Research Working Paper 2225, Washington, November 11, 1999.

²³ Cfr. D. CASSIMON - B. VAN CAMPENHOUT, *Aid Effectiveness, Debt Relief and Public Finance Response: Evidence from a Panel of HIPC Countries*, in «Review of World Economics», CXLIII, 4, December 2007, pp. 742-763.

L'iniziativa internazionale HIPC

improbabile, l'alleggerimento del debito sembrava essere una risposta abbastanza conveniente alle pressioni politiche. La cancellazione dei debiti si è palesata come una ovvia soluzione al dramma delle economie con basso reddito, in particolare quelle dell'Africa sub-sahariana, il cui sviluppo è estremamente lento e a volte negativo.²⁴

Alla luce di queste considerazioni, l'iniziativa HIPC si è distinta come un esperimento nuovo e completo per fronteggiare il problema del debito in alcuni dei paesi più poveri. Se la situazione di indebitamento estero era insostenibile e un paese aveva ottenuto un buon risultato nella attuazione di riforme strutturali e sociali, l'iniziativa HIPC avrebbe offerto un programma di alleggerimento al fine di rimuovere il debito. In questo modo si sono rese disponibili per i governi risorse supplementari per rafforzare i loro programmi sociali, specialmente nell'istruzione primaria e in materia di sanità. Un secondo aspetto particolare dell'iniziativa è stata la dimensione multilaterale della riduzione del debito. In precedenza, l'interpretazione del debito in ottica multilaterale era considerata un tabù, mentre in questa circostanza istituzioni multilaterali quali la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale hanno concordato la cancellazione del debito insieme con altri creditori bilaterali e commerciali. Un terzo aspetto innovativo è stato il livello di coordinazione e partecipazione all'aiuto tra tutti gli attori coinvolti – governi debitori e creditori, donatori – come pure l'intenso interesse mostrato dalle ONG, dalle chiese e altri gruppi.²⁵

È troppo presto per valutare la bontà dell'esperimento perché i dati sulle riforme attuate dai governi beneficiari e sulla loro efficacia e sostenibilità non sono stati ancora analizzati e ponderati nel loro complesso. L'intera iniziativa è tuttora oggetto di osservazione, non priva di critiche. Tuttavia, resta, a nostro avviso, emblematica di un cam-

²⁴ Cfr. G. RANIS - F. STEWART, *The Debt-Relief Initiative for Poor Countries: Good News for the Poor?*, in «World Economics», II, 3, July-September 2001, pp. 111-124.

²⁵ Cfr. A. VAN TROTSENBURG - A. MACARTHUR, *The HIPC Initiative: Delivering Debt Relief to Poor Countries*, IMF, HIPC Unit (WB), February 1999, pp. 1-7.

biamento di rotta importante sul modo di concepire le politiche sociali che trovano una matrice nei principi dell'egualitarismo classico, sia a livello nazionale che internazionale. Si può affrontare un tema "sensibile" come quello della povertà con il cinismo del liberismo economico e del liberalismo giuridico? Forse no, ma l'alternativa dell'egualitarismo radicale, degli aiuti finanziari incondizionati, della solidarietà che trascende nell'assistenzialismo demotivante ha già dato una pessima prova di sé negli ultimi decenni, solo in minima parte assicurando la "libertà dal bisogno", ma condizionando in modo irreversibile i diritti sociali delle future generazioni.

FRANCESCO FABRIZIO TUCCARI

Prolegomeni a uno studio in tema di sicurezza alimentare

Abstract: *The article examines, from a legal point of view, the main profiles, problems and perspectives of the so called Food Security and Food Safety in the actual complex and risk society. The paper builds on the relationship between Food Security/Safety and food diversity, in particular the one linked to agro-biodiversity and sustainable rural systems. Then it deals with the evolution of Food Security/Safety, as concept, purpose and system, to end with the analysis of the instruments and mechanisms of protection.*

Keywords: Food Diversity; Food Security; Food Safety; Food Sovereignty; Legal Systems; Rights, Duties, Remedies.

1. *Premessa*

Il tema-problema della sicurezza alimentare,¹ oggetto di questo contributo, primo passo di una più ampia e articolata riflessione in corso sull'argomento, presenta all'approccio una forte e stretta interconnessione con quello, preliminare e coesistente, della diversità alimentare, considerata sia in sé che con specifico riferimento agli snodi nevralgici della agro-biodiversità e dei sistemi rurali sostenibili.²

Questa connessione, se calata nel più generale contesto di rischio,³ e quindi di incertezza e di insicurezza⁴ – rischio divenuto oramai endemico del mondo contemporaneo e particolarmente avvertito nell'attuale congiuntura di crisi⁵ – appare talmente stretta da far pensare alla sicurezza alimentare come al cosiddetto ultimo miglio della diversità alimentare, i cui delicatissimi equilibri sono messi a repentaglio da calamità naturali, e-

¹ Cfr. B. HALWEIL - D. NIERENBERG, *Coltivare la sicurezza alimentare*, in «State of the World», 2005, pp. 113-136.

² Cfr. J. ESQUINAS ALCAZAR, *Biodiversità e sicurezza alimentare*, in «Instrumenta», 24, 2004, pp. 833-840; V. ALBANESE - F. POLLICE, *Biodiversità e sicurezza alimentare*, in «Gnosis», 1, 2015, pp. 39-45.

³ Cfr. F. ALBISINNI, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2011, p. 25.

⁴ Cfr. G. MARTINO - L. PAOLONI, *Incetezza, specificità delle risorse ed organizzazione dell'offerta di sicurezza alimentare*, in «Agricoltura Istituzioni Mercati», 3, 2004, pp. 149-169; S. AMOROSINO, *Sicurezze ed insicurezze in campo alimentare tra regolazioni e programmazioni*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2010, p. 7.

⁵ Cfr. M. TALLACCHINI, *Sicurezza e responsabilità in tempi di crisi*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2012, p. 19; L. RUSSO, *Le crisi protratte e l'insicurezza alimentare. Un problema in espansione*, in «Gnosis», 1, 2015, pp. 57-63.

venti bellici, nonché da fattori di carattere territoriale, climatico,⁶ demografico, economico-sociale,⁷ politico-istituzionale, tecnologico ed energetico;⁸ insidie, tutte queste, che incidono negativamente sulla condizione delle aree rurali e dei piccoli agricoltori che di tale diversità rappresentano la vera e propria precondizione di esistenza.⁹

Tanto sembra potersi cogliere già a livello logico di semplice associazione di idee, essendo nella natura delle cose che la diversità alimentare e tutto ciò che vi ruota attorno, e risalendo ancor più a monte la stessa alimentazione,¹⁰ presentano vicendevoli implicazioni con la sicurezza, alla quale rimandano in via automatica e immediata quando non perfino la presuppongono,¹¹ così dando vita a un rapporto di vera e propria corrispondenza biunivoca, rinsaldata dall'ancor fresca eredità dell'EXPO milanese: «Nutrire il pianeta, energia per la vita».¹²

Manifestazione, questa, tenutasi nel 2015, anno indicato anche ai fini del raggiungimento dell'ambizioso obiettivo di dimezzare la fame nel mondo;¹³ e che ha avuto luogo in Italia, dove hanno sede la FAO e l'EFSA, i due più importanti organismi che si occupano di alimentazione in genere e di sicurezza alimentare in particolare, a livello mondiale ed europeo,¹⁴ e dove, come più in genere nei paesi appartenenti al cosiddetto “bacino del Mediterraneo”, ideale frontiera tra Nord e Sud del globo, le tematiche della si-

⁶ Cfr. Q. PARIS, *Sicurezza alimentare e riscaldamento del pianeta*, in «Politica internazionale», 5, 1996, pp. 49-67; F. DI DIO, *Il Manifesto sul cambiamento climatico e il futuro della sicurezza alimentare*, in «Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente», 10, 2008, pp. 598-602.

⁷ Cfr. O. GARAVELLO, *Movimenti di capitale e sicurezza alimentare*, in «Politica internazionale», 6, 1996, pp. 65-86.

⁸ Cfr. G. VADALÀ, *La sicurezza alimentare*, in «Economia e ambiente», 4-5, 2011, pp. 25-32.

⁹ Cfr. M. GORGONI, *Sviluppo rurale, lotta alla povertà e sicurezza alimentare*, in «Politica internazionale», 5, 1998, pp. 47-59; C. CERTOMÀ, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, in «Rivista di diritto alimentare», 2, 2010, p. 13; F. PILOZZI - S. TOTAFORTI - F. MIGNELLA CALVOSA, *Disarticolazione del rapporto terra-uomo-cibo e politiche dell'alimentazione*, in «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», 1, 2015, p. 13.

¹⁰ Cfr. E. VIVALDI, *Dall'“alimentazione” alla “sicurezza alimentare”. Il cammino della materia nell'ordinamento interno ed i possibili sviluppi connessi all'approvazione del d.d.l. di riforma costituzionale A.C. 261*, in «Rivista di diritto agrario», I, 2, 2015, pp. 235-248.

¹¹ Cfr. G. GALIZZI, *Le sfide della sicurezza alimentare*, in «Rivista di economia agraria», 3-4, 2009, pp. 249-268.

¹² Cfr. D. CERINI, *La “legacy” di EXPO: alleanze etiche, tra educazione al rispetto del territorio, rischi e responsabilità delle imprese e dei singoli*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2016, pp. 11-15.

¹³ Cfr. *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, in WFS 96/3 Document, FAO, Rome, 1996.

¹⁴ Cfr. C. FIMIANI, *La sicurezza alimentare nel dibattito internazionale*, in «Politica internazionale», 5, 1996, pp. 123-155.

Prolegomeni a uno studio

curezza alimentare assumono, per ragioni di natura demografica ed economica,¹⁵ connotazioni peculiari difficilmente riscontrabili altrove.¹⁶

Al di là di queste pur suggestive circostanze di tempo e luogo, vanno ora sinteticamente tratteggiati gli aspetti identitari e caratterizzanti della vasta e complessa tematica della sicurezza alimentare.¹⁷

2. La nozione di sicurezza alimentare

Costituisce oramai dato acquisito che, in assenza di una apposita definizione normativa, la corretta trattazione del tema della sicurezza alimentare, risalente agli anni settanta del secolo appena trascorso, debba prendere le mosse dalla corrispondente nozione concettuale, che all'approccio si presenta internamente contraddistinta dalle due dimensioni della *food security* e della *food safety*.

Più in particolare, la *food security*, che riguarda l'aspetto quantitativo del problema alimentare, è stata intesa dapprima come disponibilità del cibo e, poi, come accesso fisico ed economico a esso, concepito come bene-risorsa fondamentale da garantire all'intera umanità una necessaria ma non ancora sufficiente condizione di vita.¹⁸

La *food safety*, che invece attiene alla qualità degli alimenti e delle bevande, viene declinata in una più risalente versione di base e in una più recente versione allargata: la prima, attestata sulla salvaguardia di esigenze di carattere precipuamente igienico-sanitario concernenti la tutela della salute delle popolazioni e la prevenzione e repressione delle frodi in commercio;¹⁹ la seconda, attenta anche a una molteplicità di beni, interessi e valori suscettibili di combinarsi variamente tra di loro, come il paesaggio, l'ambiente,²⁰ il territorio,²¹ lo sviluppo sostenibile, il non svilimento delle produzioni

¹⁵ Cfr. G. CAIATI, *Economia e politica della sicurezza alimentare*, in «Rivista di economia agraria», 4, 1999, pp. 565-600.

¹⁶ Cfr. D.A.L. QUAGLIAROTTI, *Sicurezza alimentare ed uso sostenibile delle risorse idriche nel bacino del mediterraneo*, in «Meridione», 3-4, 2003, pp. 68-86; S. GRECO, *La sfida alla sicurezza alimentare nel bacino mediterraneo*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 7.

¹⁷ Per una prospettiva di sintesi, cfr. L. COSTATO, *I problemi giuridici della sicurezza alimentare*, in «Economia & Diritto agroalimentare», 1, 2007, pp. 123-130.

¹⁸ Cfr. M. PETIT - S. GNAEGY, *Sicurezza alimentare e povertà*, in «La questione agraria», 58, 1995, pp. 107-122; S. IZZI, «*Food security*» e «*Life cycle*», in «Gnosis», 1, 2015, pp. 73-77.

¹⁹ Cfr. F. CAMMEO, *Sanità pubblica: fonti e organizzazione*, in V.E. ORLANDO, ed., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. 4, issue 2, Milano, Società editrice libraria, 1905, pp. 213-394.

²⁰ Cfr. R. FERRARA - I.M. MARINO, eds., *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2003.

agricole e alimentari, quale risposta ai rischi della globalizzazione economica e del progresso,²² la sicurezza dei lavoratori,²³ la libera circolazione delle merci,²⁴ nonché «la corrispondenza a dettami religiosi,²⁵ a modelli sociali e culturali ancestrali, a esigenze di lealtà nei traffici e nei rapporti commerciali (*business to consumer* e *business to business*)»,²⁶ che si iscrivono in prospettive ulteriori rispetto a quelle di ambito propriamente penalistico delle origini.²⁷

Questi due aspetti della nozione di sicurezza alimentare sono rimasti per lungo tempo distinti e differenziati e sono stati perciò considerati alla stregua di due realtà, ciascuna sostanzialmente a sé stante.

E invero, sebbene sul piano della logica la dimensione della *security* preceda quella della *safety*, a livello storico-giuridico si è registrato il fenomeno inverso, posto che mentre il problema dell'accesso al cibo, proprio ma non esclusivo dei paesi in via di sviluppo (le cosiddette “società convergenti”), è stato affrontato anzitutto nei fatti e tecnicamente, ad esempio approntando un adeguato sistema di trasporto delle «eccedenze ove esistevano carenze»,²⁸ e poi anche giuridicamente; invece le varie questioni legate alla qualità del cibo, tipiche ma pur esse non esclusive dei paesi industrializzati e comunque più avanzati (le cosiddette “società competitive” o “affluenti”), sono state fron-

²¹ Cfr. F. ALBISINNI, *Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza*, in «Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente», 2004, pp. 201-212; L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in «Rivista di diritto agrario», 4, 2008, pp. 451-463; C. GARDI-C. BOSCO-E. RUSCO, *Urbanizzazione e sicurezza alimentare: alcuni dati europei*, in «Estimo e territorio», 11, 2009, pp. 44-47.

²² Cfr. C. MALAGOLI, *Sicurezza alimentare*, in «Aggiornamenti sociali», 5, 2004, pp. 441-444; G. VADALÀ, *La sicurezza alimentare*, in «Economia e ambiente», 2011, pp. 25-32; A. VENTURI, *Sicurezza alimentare tra scienza e diritto*, in G. CORDINI - P.I. D'ANCONA, *Alimentazione, salute e ambiente. Qualità delle produzioni alimentari, tutela del consumatore, salute, sviluppo rurale e sostenibilità ambientale*, Atti del Convegno di Studi, Martano, 1-2 ottobre 2011, Grifo, Lecce, 2012, pp. 157-171; A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Biotechnologia e sicurezza alimentare*, in «Rivista di diritto agrario», 2, 2014, pp. 199-203.

²³ Cfr. A. ROMANIELLO, *La sicurezza sul lavoro nel settore agro-alimentare*, in «De qualitate», 7, 2009, pp. 8-9.

²⁴ Cfr. M. GIUFFRIDA, *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2015, pp. 34-43.

²⁵ Su tale aspetto, cfr. G. BRUNORI - L. DVORTSIN, *Sicurezza alimentare e religione*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2014, fascicolo monografico, pp. 125-138.

²⁶ C. RICCI, *Salute e alimentazione: profili di diritto internazionale*, in P. MACCHIA, ed., *La persona e l'alimentazione: valutazione clinica e diritto alla salute. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Atti del Convegno, Asti, 30 novembre 2012, Aracne, Roma, 2014, pp. 19-29.

²⁷ Cfr. M. DISTASO, *La sicurezza e la qualità degli alimenti di fronte alle nuove incertezze*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 9.

²⁸ L. COSTATO, *Non solo “allarmi” per la sicurezza alimentare*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2010, p. 2.

Prolegomeni a uno studio

teggiate fin dall'antichità direttamente a livello ordinamentale con gli strumenti propri del diritto scritto (*law in book*) e di quello vivente (*law in action*).

Oggi nessuno più dubita della fisiologica reciproca convergenza della *safety* e della *security*, le quali risultano oramai talmente compenstrate e complementari da dare vita a una nozione integrata, unitaria e giuridicamente rilevante di sicurezza alimentare.²⁹

Tanto non deve tuttavia far pensare alla sicurezza alimentare come a un'entità monocolore e indifferenziata, e ciò per almeno due ordini di ragioni: anzitutto, per l'intrinseca ontologica diversità tra le due dimensioni della *security* e della *safety* che, volendo considerarle dal solo versante del diritto dell'economia, costituiscono l'una oggetto di un *public good* e l'altra di un *merit good*, con le conseguenti ricadute sul piano del rispettivo trattamento giuridico;³⁰ in secondo luogo, a causa dell'ampia e variegata produzione normativa in materia, che fa della sicurezza alimentare «un macroconcetto bisognoso di essere scomposto e dettagliato a seconda del contesto di riferimento», tale da rendere quasi obbligato il distinguo tra la “sicurezza alimentare” (al singolare) e le “sicurezze alimentari” (al plurale).³¹

In quest'ordine di idee, la “sicurezza alimentare”, intesa come minimo comun denominatore di ogni e qualsiasi cibo, opera sul più generale piano igienico-sanitario in funzione di prevenzione o eliminazione dei rischi provenienti dall'esterno, ovvero in funzione del ristoro dei conseguenti possibili danni, ed è imperniata sul divieto di commercializzazione dei prodotti insicuri, sui principi di separazione tra gestione e valutazione del rischio e di tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti, nonché sulla disciplina della responsabilità d'impresa in capo sia ai produttori che ai distributori.³²

²⁹ Cfr. M. RAMAJOLI, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in «Amministrare», 2015, pp. 271-292.

³⁰ Cfr. A. JANNARELLI, *La governance della sicurezza alimentare: l'esigenza di un monitoraggio costante del modello*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 5.

³¹ Cfr. L. RUSSO, *La sicurezza delle produzioni «tecnologiche»*, in «Rivista di diritto alimentare», 2, 2010, p. 14.

³² Cfr. D. PISANELLO, *Obblighi di sicurezza alimentare nel mercato unico europeo tra gestione del rischio e responsabilità d'impresa*, in «Diritto comunitario degli scambi internazionali», 4, 2008, pp. 695-734; I. CANFORA, *Sicurezza alimentare e nuovi assetti delle responsabilità di filiera*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 7; L. RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2014, pp. 34-42.

Le “sicurezze alimentari” invece, riferibili a particolari categorie di cibi quali i cosiddetti *novel foods*³³ e gli OGM, rimandano a livelli additivi d’intervento a protezione dai rischi interni, quelli cioè derivanti dalla composizione degli alimenti (la cosiddetta “sicurezza tossicologica”), da una non corretta informazione dei consumatori al riguardo (la cosiddetta “sicurezza informativa”) e dall’utilizzo improprio dei prodotti (la cosiddetta “sicurezza nutrizionale”);³⁴ e si fondano sull’obbligo di preventiva autorizzazione con salvezza del principio di equivalenza sostanziale ad alimenti già esistenti e testati al consumo, nonché su di una più specifica ed esaustiva disciplina in materia di etichettatura, anche sotto il particolare e non secondario profilo delle indicazioni nutrizionali.³⁵

Completa il quadro così tratteggiato, andando quasi a chiudere il percorso della catena alimentare e a disegnare un ideale “filo rosso” tra la “sicurezza alimentare” e le “sicurezze alimentari”, la tendenza, oggi ravvisabile in misura sempre più crescente, al coinvolgimento attivo dei consumatori, che in questo modo vengono anch’essi resi garanti e responsabili delle loro stesse abitudini riguardanti la scelta e l’assunzione dei cibi e delle bevande attraverso doveri comportamentali finalizzati a evitare pratiche scorrette nell’approvvigionamento e nella gestione domestica degli alimenti.³⁶

A riprova dell’importanza della distinzione tra “sicurezza alimentare” e “sicurezze alimentari” nei termini anzidetti sembra stare, sotto tutt’altro profilo, il recente avvicinamento in materia di OGM del modello nordamericano, essenzialmente fondato sui

³³ Cfr. M. FERRARI, *Sicurezza alimentare e nuovi prodotti alimentari*, in «Notizie di Politeia», 1, 2014, pp. 89-107.

³⁴ Cfr. L. COSTATO - S. RIZZIOLI, *Sicurezza alimentare* (voce), in *Digesto discipline privatistiche, sezione civile, Aggiornamento*, Torino, UTET, 2010, pp. 929-937.

³⁵ Cfr. CORTE DI GIUSTIZIA UE, 11 aprile 2013 in causa C-636/11, in «Rivista di diritto agrario», II, 2, 2013, pp. 93-119, con commento di S. BOLOGNINI, *Food safety e comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e rischio alimentari: il concetto di prodotto alimentare insicuro al vaglio della Corte di giustizia*; L. SALVI, *La comunicazione del rischio nella disciplina della sicurezza alimentare, tra informazione e tutela del mercato*, in «Rivista di diritto agrario», 3, 2013, pp. 456-489; G. SPOTO, *Tutela del consumatore e sicurezza alimentare: obblighi di informazioni in etichetta*, in «Contratto e impresa», 4-5, 2014, pp. 1071-1092; L.G. VAQUÈ, *La comunicazione del rischio alimentare nell’Unione europea e negli Stati membri: efficacia, trasparenza e sicurezza*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2016, pp. 33-45.

³⁶ Cfr. A. BELLIGIANO, *Percezione della sicurezza alimentare e nuovi modelli di organizzazione della produzione*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 6; C. BIGLIA - S. GABBAI, *Consumare alimenti sicuri è un diritto?*, in MACCHIA, ed., *La persona e l’alimentazione*, cit., pp. 119-124.

Prolegomeni a uno studio

controlli successivi e sulla tutela risarcitoria,³⁷ al modello europeo, che invece, pur utilizzando anche questi strumenti, li considera quale *extrema ratio* del sistema e fa leva piuttosto su interventi di carattere preventivo.³⁸

3. La sicurezza alimentare come obiettivo

Oltre che sotto il profilo nozionale, la sicurezza alimentare si rivela anche come obiettivo strumentale a un'ideale e tendenzialmente stabile soluzione del più generale problema alimentare.

Tale obiettivo può essere perseguito anzitutto direttamente, alla stregua degli insegnamenti della dottrina della sicurezza alimentare, che recepisce e fa propria la prospettiva delle organizzazioni internazionali, rivolta al benessere di tutti indistintamente, secondo cui il più generale problema alimentare deriva non tanto dalla mancanza o insufficienza quantitativa e qualitativa di cibo, che invece c'è e perfino in abbondanza, quanto piuttosto dagli ostacoli al suo accesso; ostacoli che vanno rimossi attraverso interventi mirati sulle politiche agroalimentari e sul sottostante strumentario operativo, così da ovviare ai vistosi squilibri nella distribuzione delle derrate e da recuperare il giusto rapporto tra la sempre più insufficiente retribuzione dei produttori e i sempre maggiori costi d'acquisto dei prodotti,³⁹ suscettibile di sfociare nella cosiddetta "agflazione".

Nondimeno, l'obiettivo della sicurezza alimentare può essere perseguito per altre vie, che presentano significativi punti di contatto con la suesposta dottrina, ma anche non secondarie differenze rispetto ad essa. Una di queste vie alternative è quella espressa dalla nota formula del diritto "a un cibo adeguato" o "a un'alimentazione adeguata",⁴⁰

³⁷ Cfr. F. RUGGE, *La prima legislazione USA sull'alimentazione, tra Stati e Federazione*, in «Amministrazione», 2-3, 2015, pp. 345-354; F. NEAL, *The US Food Safety Modernization Act*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2015, pp. 19-33.

³⁸ Cfr. E. SIRSI, *Il problema della coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche negli USA: il caso Alfalfa*, commento a US DISTRICT COURT OF THE NORTHERN DISTRICT OF CALIFORNIA, 13 febbraio 2007, in «Rivista di diritto agrario», 2, 2008, pp. 86-101; A. LUPO, *Sostenibilità del settore agroalimentare, biotecnologie e "food safety" nell'Unione europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, in «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», 1, 2015, p. 38; G. RUOCCO, *La sicurezza alimentare in Italia e nell'Unione europea*, in «Gnosis», 1, 2015, pp. 31-37; S. VISANI, *Modelli normativi a confronto: regolamentazione degli OGM tra UE e USA. Giurisprudenza in materia di brevettabilità degli organismi viventi*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2015, pp. 57-69.

³⁹ Cfr. L. COSTATO, *Sicurezza alimentare e rivolte in Nord Africa*, in «Rivista di diritto alimentare», 2, 2011, p. 2.

⁴⁰ Cfr., per limitarsi al cosiddetto "sistema onusiano", l'art. 25.1 *Universal Declaration of Human Rights* (1948); art. 11.2 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adopted and opened

in cui le dimensioni della *security* e della *safety* vengono convogliate⁴¹ per essere destrutturate e ricostruite in termini di maggiore apertura e fluidità anche grazie alla pluralità di significati attribuibili agli aggettivi “adeguato” o “adeguata”.⁴²

E così viene in rilievo anzitutto il significato letterale, che rimanda all’idea dell’assunzione della giusta quantità di cibo di elevata qualità, tale cioè da assicurare, senza ricorso a trattamenti chimici e in particolare a pesticidi e a sostanze similari, il nutrimento della persona, tenendo conto della sua dignità,⁴³ cultura, religione, sesso e lavoro; poi, il significato di “disponibile”, da riferirsi sia alle risorse produttive, nella prospettiva di un più agevole accesso economico alle stesse, sia agli alimenti, ai fini dell’approntamento di idonei sistemi di distribuzione; quindi, il significato di “accessibile”, da intendersi come cibo per tutti, e in particolare per le fasce più deboli ed esposte della popolazione,⁴⁴ purtroppo oggi in continuo aumento,⁴⁵ il cui costo possa esser tale da non pregiudicare il conseguimento di altri beni e il soddisfacimento di interessi e valori anch’essi primari, quali salute, abitazione, istruzione e quant’altro.

Diversa, però, è la strada della sicurezza alimentare, dal momento che la dottrina dell’adeguatezza, oltre a muovere dal differente asserto della perdurante mancanza o insufficienza del cibo, ritiene che la disponibilità di quest’ultimo debba trovare idoneo riconoscimento ed effettiva garanzia sul piano giuridico più che politico, costituendo,

for signature, ratification and accession by the General Assembly (1966); *General Comment* n. 12. The right to adequate food (art. 11 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999); *General Comment* n. 14. The right to the highest attainable standard of health (art. 12 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000); General Assembly Resolution 63/187 on the Right to Food, Sixty-third session, agenda item 64(b) (2008).

⁴¹ Cfr. C. RICCI, *Contenuti normativi del diritto a un cibo “adeguato” a livello internazionale*, in C. RICCI, ed., *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 33-60.

⁴² Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in MACCHIA, ed., *La persona e l’alimentazione*, cit., pp. 124-153.

⁴³ Cfr. J. ZIEGLER, *Le droit à l’alimentation. Mille et une nuits*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 2003, p. 35 e ss.

⁴⁴ Comprende le fasce in cui la debolezza e l’esposizione derivi da ragioni fisiche o psichiche, come ad esempio nel caso dei neonati, dei bambini, degli anziani, dei diversamente abili, dei malati cronici o terminali, delle donne incinte o puerpere o madri, delle vittime di calamità naturali, dei detenuti, delle minoranze indigene per cui l’accesso alla terra d’origine comporti pericoli, dei rifugiati, etc.

⁴⁵ È il caso dei cosiddetti “rifugiati per fame”, che al momento rappresentano la sottocategoria più diffusa dei rifugiati (cfr. nota precedente), nei cui confronti non esiste una specifica normativa a tutela e sussistono forti dubbi circa la possibilità di estendere o di applicare in via analogica quella prevista per gli altri rifugiati in genere. Cfr. J. ZIEGLER - C. GOLAY - C. MAHON - S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, London, Palgrave Macmillan, 2011, p. 66 e ss.

Prolegomeni a uno studio

come recentemente ribadito nell'enunciato di apertura della *Carta di Milano*,⁴⁶ oggetto di un diritto umano fondamentale e, anzi, di uno dei «più fondamentali tra i diritti fondamentali».⁴⁷

Un'ulteriore via alternativa, per così dire intermedia tra le due appena delineate, è quella della sovranità alimentare,⁴⁸ che, assumendo come punto di partenza la prospettiva delle organizzazioni non governative e delle istituzioni della società civile particolarmente attente alla condizione e ai bisogni delle popolazioni rurali, prospettiva non estranea alla cultura e all'ordinamento europeo,⁴⁹ ritiene che l'obiettivo della sicurezza alimentare debba passare attraverso l'intervento politico prima e oltre che giuridico; e che, con riferimento a quest'ultimo, debba farsi comunque rinvio alla categoria dei diritti fondamentali, sebbene riconsiderati alla luce delle specifiche esigenze di quelle stesse popolazioni.⁵⁰

Né va sottaciuta l'esistenza di un'altra via, ancora, verso l'obiettivo della sicurezza alimentare, quella cioè di matrice neoliberista, che, attraverso le tecniche agrarie, l'accesso alle informazioni e le regole e gli strumenti di mercato, anche combinati tra di loro, ha di mira l'incremento della redditività della produzione agricola e la crescita della fiducia dei produttori, nella prospettiva di indurli a profondere maggiori energie in termini di lavoro e di investimenti.⁵¹

4. La sicurezza alimentare come sistema

Così intesa, la sicurezza alimentare rappresenta il perno sul quale ruota il settore alimentare, che, sebbene sia stato “giuridificato” appieno solo di recente, quantomeno in

⁴⁶ «Noi donne e uomini, cittadini di questo pianeta, sottoscriviamo questo documento, denominato *Carta di Milano*, per assumerci impegni precisi in relazione al diritto al cibo che riteniamo debba essere considerato un diritto umano fondamentale. Consideriamo infatti una violazione della dignità umana il mancato accesso a cibo sano, sufficiente e nutriente, acqua pulita ed energia». *Carta di Milano*, in <http://carta.milano.it/la-carta-di-milano/>.

⁴⁷ Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, 2011, in <http://saperedemocratico.it/stefano-rodota-il-diritto-al-cibo>.

⁴⁸ Cfr. A. RINELLA, “*Food Sovereignty*”, in «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», 1, 2015, p. 22.

⁴⁹ Cfr. S. VACCARI, *Food Right and Food Sovereignty: The Legacy of Milan Charter*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2015, pp. 4-8.

⁵⁰ Cfr. *Food Sovereignty: A Future without Hunger*, Rome, November 11-17, 1996, in http://www.viacampesina.org/imprimer.php?id_article38; *Food Sovereignty: A Right for All*, Rome, June 13, 2002, in <http://croceviaterra.it/FORUM/DOCUMENTI%20DEL%20FORUM/political%20statement.pdf>.

⁵¹ Cfr. E. ROOK BASILE, *La sicurezza alimentare ed il principio di libera concorrenza*, in «Rivista di diritto agrario», 3, 2003, pp. 308-325.

relazione all'ordinamento europeo,⁵² già presenta i tratti di un sistema in continua e rapida evoluzione.⁵³

Ed invero, come già si è accennato, all'originaria dimensione della *food safety* quale oggetto d'intervento da parte degli stati nazionali rivolto alla tutela igienico-sanitaria dei cibi e delle bevande⁵⁴ secondo un modello misto di vigilanza amministrativa e repressione penale,⁵⁵ quest'ultima oggi peraltro in fase, dove di ripensamento,⁵⁶ e dove di "messa a punto",⁵⁷ ha fatto seguito un significativo allargamento della linea d'orizzonte, che oggi abbraccia pure la *food security* e amplia il baricentro d'azione ad ambiti sovranazionali e intra-nazionali, valorizzando aspetti fondamentali come quello della «prevenzione amministrativa»⁵⁸ (fatta non soltanto di divieti e controlli da parte di soggetti pubblici così come di organismi privati, ma anche di strumenti di regolazione e programmazione),⁵⁹ nonché l'aspetto «dell'auto-responsabilizzazione dei produttori»,⁶⁰ dei certificatori, dei distributori e dei consumatori,⁶¹ insomma di tutti i soggetti di filiera,⁶² attraverso l'approntamento di adeguati meccanismi di *accountability* e di trasparenza.⁶³

⁵² Cfr. M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in «Diritto amministrativo», 4, 2015, pp. 657-682; l'A. riconduce la nascita ufficiale del fenomeno al regolamento 2002/178/CE del parlamento europeo e del consiglio del 28 gennaio 2002, «che fissa i principi e requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare» (su cui cfr. IDAC, ed., *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commento al Regolamento 178/2002*, in «Le nuove leggi civili commentate», 1-2, 2003, pp. 114-484), evidenziando che «prima di questa data, come la stessa commissione europea ha riconosciuto nel suo *Libro verde* e nel suo *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, è stata dominante in materia una prospettiva frammentaria, priva di organicità e talvolta anche incoerente». *Ibid.*, p. 660.

⁵³ Cfr. A. GERMANÒ, *Il sistema della sicurezza alimentare*, in «Rivista di diritto agrario», 1, 2006, pp. 55-75.

⁵⁴ Cfr. L. COSTATO, *Sicurezza alimentare e scienza igienico-sanitaria*, in «Rivista di diritto agrario», 1, 2007, pp. 47-52.

⁵⁵ Cfr. A. PAPALDO, *Alimenti e bevande (igiene degli)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 50-61; G. PERICU, *La disciplina pubblicitica dei prodotti alimentari*, in ID., *Scritti scelti*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 351-394.

⁵⁶ Cfr. M. DONINI, *Il progetto di riforma dei reati in materia di sicurezza alimentare*, in «Cassazione penale», 12, 2010, pp. 4457-4480; ID., *Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in «Diritto agroalimentare», 2, 2016, pp. 207-259.

⁵⁷ Cfr. L. CORNACCHIA, *Posizione di garanzia nell'ambito della sicurezza agroalimentare*, in «Diritto agroalimentare», 10, 2013, pp. 3713-3732; L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in «Rivista trimestrale di diritto penale contemporaneo», 4, 2013, pp. 272-310.

⁵⁸ RAMAJOLI, *Dalla «food safety»*, cit., p. 272 e ss.

⁵⁹ Cfr. AMOROSINO, *Sicurezze e insicurezze*, cit., *passim*.

⁶⁰ RAMAJOLI, *Dalla «food safety»*, cit., p. 274.

⁶¹ Cfr. C. BIGLIA - S. GABBAI, *Consumare alimenti sicuri*, in «Diritto e ambiente», 6, 1° marzo 2014, *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Atti del convegno di Asti, 30 novembre 2012, a cura di P. MACCHIA, p. 122.

La rilevata complessità di questo sistema, che recenti studi qualificano come vero e proprio ordinamento sezionale,⁶⁴ è riscontrabile in tutti i suoi snodi essenziali, vale a dire sul piano dei soggetti, dell'organizzazione, delle fonti, dei principi, delle situazioni giuridiche soggettive e della loro tutela.

Più in particolare, quanto ai soggetti, si assiste al passaggio dai modelli tradizionali e chiusi di *government* a quelli più innovativi e aperti di *governance*,⁶⁵ in cui agli stati nazionali vanno ad affiancarsi figure di rilevanza globale⁶⁶ (a composizione pubblica come la World Trade Organization, e mista come la Codex Alimentarius Commission), europea⁶⁷ (l'Unione con le sue varie istituzioni, ivi incluse quelle indipendenti come l'EFSA),⁶⁸ sub-statale e locale (le regioni o strutture equivalenti, e le altre pubbliche amministrazioni, territoriali e non, anche qui comprensive di quelle indipendenti);⁶⁹ né a tale proposito può obliterarsi, sul versante privatistico, la trasformazione del ruolo e della fisionomia di figure come quella dei consumatori, che oggi, diversamente dal passato, hanno finito per essere anch'essi coinvolti nel circuito delle responsabilità di filiera, che – secondo un'icastica espressione – va “dai campi alla tavola” (*from field to fork*).

Ne discende anzitutto la coesistenza di più modelli organizzatori pubblici come quello dell'amministrazione diretta (talvolta, ed è qui la novità, anche da parte di istituzioni

⁶² Cfr. O. PROSPERI, *Sicurezza alimentare e responsabilità civile*, in «Rivista di diritto agrario», 3, 2003, pp. 351-378; A. LAZZARO, *Sicurezza alimentare e responsabilità*, *ibid.*, 4, 2003, pp. 450-497; V. RUBINO, *Comparative negligence e regole di sicurezza alimentare: la Corte di cassazione fa il punto sulla responsabilità degli operatori della filiera*, commento a Corte di cassazione, sez. II civ., 10 luglio 2014, n. 15824, in «Rivista di diritto agrario», 5, 2014, pp. 234-244.

⁶³ Cfr. F. ALBISINNI, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra accountability e trasparenza: verso un diverso ordine nella Food Law*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2015, pp. 6-9; S. AMOROSINO, *Trasparenze, certezze e sicurezze dei prodotti e dei mercati agroalimentari: correlazioni e funzioni*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2015, pp. 39-42.

⁶⁴ Cfr. D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, Giuffrè, 2012.

⁶⁵ Cfr. JANNARELLI, *La governance*, cit.; M. PORPORA, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, in «Rivista di diritto pubblico comunitario», 1, 2015, pp. 1661-1696.

⁶⁶ Cfr. D. VITI, *Il governo della sicurezza alimentare nella globalizzazione dei mercati: il caso Cina*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 11.

⁶⁷ Cfr. A. MALTONI, *Sicurezza alimentare*, in S. CASSESE, ed., *Dizionario di Diritto pubblico*, II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5545-5549; M. SAVINO, *Autorità e libertà nell'Unione europea: la sicurezza alimentare*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 2007, pp. 413-442.

⁶⁸ Cfr. F. LUBRANO, *L'attività dell'Autorità per la sicurezza alimentare*, in «Rivista di diritto agrario», 3, 2003, pp. 345-350; S. GABBI, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, Giuffrè, 2009.

⁶⁹ Cfr. S. CASSESE, *La nuova disciplina alimentare*, in S. CASSESE, ed., *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 13-22; ID., *Proposte per un'autorità nazionale per la sicurezza alimentare*, in «Ragiusan», 2002, pp. 206-213; N. LONGOBARDI, *A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 12, nonché in «Diritto e processo amministrativo», 1, 2010, pp. 83-101.

sovrnazionali),⁷⁰ e indiretta (nelle forme della co-amministrazione e dell'integrazione decentrata); nonché di più modelli organizzatori privati, il cui tratto comune risiede nell'essere fondati tutti quanti, ancorché con polifonia di accenti, sull'idea associativa.⁷¹

E ne segue altresì la compresenza di numerose fonti di differenti matrice, natura e rango: internazionale,⁷² transnazionale e nazionale di ogni ordine e grado, di diritto scritto e di diritto vivente, di *hard law* e di *soft law*, di *civil law* e di *common law*, pubblicistiche e privatistiche, con ogni conseguente intuibile necessità di un armonico raccordo, che però al momento o difetta del tutto o comunque è ancora lontano dal potersi dire effettivamente raggiunto, e che al momento fa registrare, come unico dato certo, quello della primazia della tecnica sul diritto.⁷³

Con riferimento ai principi,⁷⁴ possono individuarsi e isolarsi due macromodelli di sicurezza alimentare: uno, in voga soprattutto nel circuito della WTO, è contraddistinto dall'operatività del principio di prevenzione, che postula la certezza o quantomeno la probabilità del rischio scientificamente dimostrate; l'altro modello, cioè quello europeo,⁷⁵ è fondato sul principio di precauzione,⁷⁶ che presuppone l'incertezza o comunque la possibilità anche in astratto del rischio, con evidente effetto anticipatorio dell'intervento a tutela, che all'occorrenza viene controbilanciato dal principio di ragionevolezza *sub specie* di proporzionalità.⁷⁷

Attorno ai principi della prevenzione e della precauzione, che in tema di sicurezza alimentare rappresentano per così dire dei superprincipi o principi di principi, gravitano

⁷⁰ Cfr. gli artt. 53 e 54 del Regolamento 2002/178/CE, cit., che prevedono l'intervento diretto da parte della commissione europea nel caso di rischi alimentari riguardanti uno o più stati membri: in argomento, ALBISINNI, *La sicurezza alimentare*, cit., pp. 10-14.

⁷¹ Cfr. L. PAOLONI, *Sicurezza alimentare e modelli organizzativi dell'impresa agricola nello scenario della globalizzazione*, in «Economia & Diritto agroalimentare», 2, 2007, pp. 57-72.

⁷² Cfr. M. MANFREDI, *Accesso alla terra, accesso al cibo: le risposte del diritto internazionale*, in «Iustitia», 1, 2016, pp. 23-35.

⁷³ Cfr. F. ADORNATO, *La sicurezza alimentare tra primato della tecnica e crisi del diritto*, in «Rivista di diritto agrario», 3, 2012, pp. 405-414.

⁷⁴ Cfr. L.R. PERFETTI, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione*, in «Rivista di diritto agrario», 1, 2014, pp. 3-8.

⁷⁵ Cfr. D. CASTRONUOVO - A. DOVAL PAIS - L. FOFANI, eds., *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, Atti del Convegno, Modena, 3-5 novembre 2011, Milano, Giuffrè, 2014.

⁷⁶ Cfr. L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, CEDAM, 2004.

⁷⁷ Cfr. C. BASSU, *Sicurezza alimentare e ragionevolezza. La tutela dei diritti tra precauzione e proporzionalità*, in «Munus», 2, 2015, pp. 439-454.

Prolegomeni a uno studio

sia tutti gli altri a cui si è fatto cenno trattando dell'evoluzione concettuale della *food safety*, sia principi ulteriori come quelli di auto-amministrazione e di semplificazione amministrativa. Tali principi o traggono origine immediata e diretta dal settore alimentare, o comunque trovano in esso nuova linfa vitale che li riplasma e li reimmette nel circuito dell'ordinamento generale o degli ordinamenti settoriali o sezionali.

Alla luce di quanto precede, è possibile guardare alla sicurezza alimentare come importante «veicolo di innovazione istituzionale»⁷⁸ e, più in generale, considerare il diritto alimentare non soltanto come «laboratorio del nuovo diritto europeo»,⁷⁹ ma anche quale fertile terreno di coltura e sperimentazione del sempre più emergente diritto globale.⁸⁰

5. Sicurezza alimentare e situazioni giuridiche soggettive: lo strumentario e i meccanismi di tutela

Resta da dire delle situazioni giuridiche soggettive e della loro tutela,⁸¹ che passano ancora una volta attraverso la formula del “diritto a un cibo adeguato”, sui cui possibili rapporti con altri diritti contermini e con i relativi strumenti e meccanismi di protezione non sembra esservi unanimità di vedute.

Al riguardo, infatti, si registra anzitutto la posizione tradizionale di chi ritiene che il “diritto a un cibo adeguato” si collochi all'interno di altri e più ampi diritti come quelli, classici, alla vita e alla salute,⁸² nonché quelli, emersi più di recente, al lavoro, al benessere, allo sviluppo e a *standard* minimi accettabili di sussistenza e di dignità.⁸³

Una corrente di pensiero più innovativa reputa invece che il “diritto a un cibo adeguato” abbia dignità e consistenza autonoma di vero e proprio *basic right*, riconosciuto e garantito formalmente e direttamente nei confronti di tutti o di particolari categorie di persone (bambini, scolari indigenti, prigionieri e detenuti, etc.); e che da esso discenda-

⁷⁸ ALBISINNI, *La sicurezza alimentare*, cit., 10.

⁷⁹ ASSOCIAZIONE ITALIANA DIRITTO ALIMENTARE (AIDA) - ITALIAN FOOD LAW ASSOCIATION (IFLA), *Il diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo. Un bilancio a 10 anni dalla costituzione DELL'AIDA*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2015, p. 2.

⁸⁰ Cfr. M.S. RIGHETTINI, *La regolazione della sicurezza alimentare tra globale e locale*, in «Amministrazione», 2-3, 2015, pp. 293-322.

⁸¹ Cfr. J. JACKSON, *La sicurezza del cibo e i conflitti*, in «Gnosis», 1, 2015, pp. 105-113.

⁸² Cfr. G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione: i profili costituzionali*, in MACCHIA, ed., *La persona e l'alimentazione*, cit., pp. 9-18.

⁸³ Cfr. S. SICARDI, *Introduzione*, in MACCHIA, ed., *La persona e l'alimentazione*, cit., pp. 6-8.

no le condizioni e i presupposti per l'esercizio di tutti gli altri diritti di regola contemplati nelle carte costituzionali dei diversi stati.⁸⁴

Altri ancora, ponendosi in una prospettiva intermedia, costruiscono il “diritto a un cibo adeguato” come posizione ora derivata ora autonoma a seconda della conformazione, sia astratta che concreta, conferitagli di volta in volta dalla normativa scritta e di principio dei vari ordinamenti quanto ai soggetti e/o ai beni, interessi e valori da tutelare.⁸⁵

L'esame delle diverse fonti, considerate nei loro differenti livelli e ranghi e messe in comparazione o anche soltanto giustapposte tra di loro, disvela l'esistenza di un sistema multidimensionale, che sarebbe arduo ridurre ad unità⁸⁶ e, a rigore, perfino qualificare come sistema propriamente inteso,⁸⁷ profilandosi piuttosto come un ibrido insieme di microcosmi raccordabili, semmai, nella direzione del comune obiettivo finale della sicurezza alimentare.

Ulteriore questione è quella dell'effettività della tutela del diritto ad un cibo adeguato. A livello internazionale, infatti, nonostante il notevole impegno profuso dagli organismi preposti, essa risulta pressoché nulla a causa della inesistente o ridotta vincolatività della maggior parte delle fonti di diritto internazionale sia di *hard* che di *soft law* e, comunque, per il principio della sovranità statale, che può frapporsi al soddisfacimento dei diritti umani violati, soprattutto se azionati in forma individuale.

Diversamente, a livello nazionale e soprattutto negli ordinamenti giuridici propri delle società in via di sviluppo, le cosiddette “convergenti”, la tutela del diritto a un cibo adeguato è riconosciuta in forma sia collettiva che individuale⁸⁸ e trova attuazione nei modi più disparati, e cioè in via diretta o indiretta, nonché in termini immediatamente precettivi o meramente programmatici con contestuale rinvio alle fonti di rango inferiore per la necessaria attuazione.⁸⁹

⁸⁴ Cfr. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad un cibo adeguato*, cit., p. 138.

⁸⁵ Cfr. A. SANTINI, *Brevi note sulla complessità del diritto alimentare europeo*, in RICCI, ed., *La tutela multilivello*, cit., pp. 231-240.

⁸⁶ Cfr. A. LUPONE - C. RICCI - A. SANTINI, *The Right to Food Towards a Global Governance*, Torino, Giappichelli, 2013.

⁸⁷ Cfr. G. NAPOLITANO, *Acqua e cibo tra diritti e sistemi amministrativi*, in «Giornale di diritto amministrativo», 3, 2015, pp. 301-307.

⁸⁸ Cfr. P. BORGHI, *Le azioni di classe nel settore alimentare*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2012, p. 18.

⁸⁹ Cfr. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad un cibo adeguato*, cit., p. 140 e ss.

Non mancano, tuttavia, ordinamenti che configurano il diritto in esame come situazione giuridica soggettiva “finanziariamente condizionata”, finendo in tal modo per limitarne sensibilmente sia le opportunità di esercizio, che le potenzialità di tutela; né mancano, ancora, ordinamenti che guardano al “diritto a un cibo adeguato” come a un più semplice obiettivo costituzionale ovvero come a una mera linea direttiva d’azione per le successive politiche statali. Con la conseguenza che tale diritto, lungi dal poter essere concepito come assoluto o comunque al di sopra di tutti gli altri, debba essere di volta in volta raccordato e bilanciato con i diversi interessi pubblici e privati concretamente rilevanti, potendo alla fine risultare recessivo e perfino del tutto cedevole.

Ben più effettiva appare, invece, la tutela apprestata in via concorrente, pur se in ottica settoriale, dall’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per fronteggiare ogni possibile rischio di derivazione alimentare, tutela fondata su misure stringenti, che vincolano direttamente gli stati membri, impegnandoli a darvi immediata attuazione, con poche eccezioni, peraltro di stretta interpretazione.⁹⁰

Si è perciò fatta strada l’idea che il diritto a un cibo adeguato, inteso come situazione giuridica soggettiva, non possa non aprirsi a una dimensione di doverosità capace di completarlo e implementarlo sotto il profilo sostanziale e della tutela; dimensione ulteriore, questa, operante sul piano etico⁹¹ e giuridico,⁹² riguardante i soggetti pubblici e quelli privati e fondata sui principi di solidarietà, di sussidiarietà verticale ed orizzontale, di differenziazione ed adeguatezza.

Tale diritto/dovere,⁹³ le cui proteiformi dinamiche evolutive sembrano suggerirne la collocazione all’interno della più ampia figura dell’interesse a soddisfazione necessaria, entra a far parte integrante e sostanziale degli assetti della sicurezza alimentare, che per quanto fin qui detto si presenta come sistema “a geometria variabile”; e anzi meglio ancora, in ragione del continuo divenire che lo contraddistingue, come sistema “a fasatura variabile”, la cui trattazione appare impegnativa quanto stimolante anche in vista dei successivi sviluppi dell’indagine.

⁹⁰ Cfr. P. ACCONCI, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 2011.

⁹¹ Cfr. VISANI, *Modelli normativi a confronto*, cit., p. 62.

⁹² Cfr. BIGLIA-GABBAI, *Consumare alimenti sicuri*, cit. p. 122; RAMAJOLI, *Dalla «food safety»*, cit., p. 278 e ss.

⁹³ Cfr. VISANI, *Modelli normativi a confronto*, cit., p. 65.

UGHETTA VERGARI

*Migrazioni e cittadinanza:
dinamiche di esclusione e possibilità di integrazione*

Abstract: *The problem of migration is one of the most pressing topics of our time. The paper aims to outline how in the long period the impact on democracy would be quite dramatic. The issue of citizenship could be especially undermined in a hypothetical scenario of hypermigration world. A decisive role in migration processes is covered also by the boundaries, delineating the threshold between exclusion and integration.*

Keywords: Migration; Globalization; Democracy; Citizenship; Hypermigration; Boundaries; Exclusion; Integration.

1. Crisi della democrazia e problema della cittadinanza: prospettive di un mondo iper-migratorio

Sebbene i fenomeni migratori siano sempre esistiti e abbiano determinato nel tempo mutamenti radicali nei diversi paesi di origine, di transito e di approdo dei migranti, tuttavia l'entità del fenomeno migratorio ha subito senza dubbio un'accelerazione e un'amplificazione nel corso del novecento, che ha portato alle espulsioni e alle deportazioni di massa di intere popolazioni.¹ È innegabile poi che i flussi migratori abbiano assunto un ruolo determinante e strutturale soprattutto con l'avvento della globalizzazione e dei processi di democratizzazione, al punto che oggi «nessuno potrebbe affermare di non aver avuto un'esperienza diretta con i fenomeni migratori o, comunque, con i loro effetti».² La globalizzazione, in particolare, può essere interpretata sia come causa che come effetto dell'aumentata interconnessione tra gli esseri umani, i quali si trovano a vivere una realtà in cui l'idea del confine appare sempre più labile.

Gran parte della riflessione filosofico-politica in questa prospettiva si focalizza inevitabilmente sugli effetti che l'aumento di flussi di esseri viventi, che è già in atto, potrebbe avere sul concetto di cittadinanza e sulle pratiche democratiche degli stati,

¹ Cfr. M. CALLONI - S. MARRAS - G. SERUGHETTI, *Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia*, Milano, Università Bocconi Editore, 2012, pp. XVI-XVII.

² S. CASTLES - M.J. MILLER, *The Age of Migration*, New York, Guilford Press, 2003, p. 5.

tanto da avvertire l'esigenza di ricorrere, sempre più spesso, all'espressione "crisi della democrazia". Emerge, tuttavia, il bisogno di qualificare meglio tale crisi, «nel senso che le storture non sono tanto nella pianta democratica, quanto nella qualità sempre più inospitale del terreno su cui è chiamata a crescere».³

Tra le varie trasformazioni, che renderebbero inospitale il terreno in cui la democrazia affonda le sue radici, Alessandro Ferrara individua anche la crescente differenziazione della cittadinanza,⁴ accentuata proprio dai processi migratori, i quali, radicalizzando il pluralismo, «portano le nostre democrazie ad allontanarsi sempre più dalla *factio* di una coestensività del corpo politico con la totalità dei cittadini "liberi ed eguali" che vivono stabilmente entro un certo territorio e le rendono sempre più simili a quelle antiche, in cui i cittadini *optimo jure* decidevano democraticamente del destino dei tanti non-cittadini – meteci, iloti, schiavi – così come noi cittadini con diritti politici determiniamo democraticamente i destini di tanti altri *denizens* che soggiornano e lavorano nel nostro paese: immigrati con regolare permesso, in attesa di permesso, clandestini, persone rese schiave dai racket».⁵

Il richiamo di Ferrara al concetto di *denizenship*, inoltre, risulta oggi particolarmente utile per definire la condizione specifica in cui si trovano tutti quegli immigrati che, pur non avendo acquisito formalmente lo *status* di cittadino, godono tuttavia, grazie alla loro residenza e permanenza in un territorio, di alcune prerogative proprie dei cittadini.

³ A. FERRARA, *La democrazia fra crisi e trasformazione*, in L. BAZZICALUPO, a cura di, *Crisi della democrazia*, Milano-Udine, Mimesis, 2014, p. 274.

⁴ Robert Dahl aveva già individuato tra le sfide che le democrazie contemporanee devono affrontare proprio quella della diversità culturale, che contrasta con il livello di omogeneità culturale che ha rappresentato, invece, il terreno favorevole al consolidamento delle democrazie di molti paesi. A questa diversità culturale hanno contribuito sia i movimenti istituiti dai cittadini discriminati a favore della loro identità culturale e della difesa dei loro diritti, sia il crescente numero di emigranti che giungono nei paesi di vecchia democrazia, il cui numero pare destinato a crescere anche per l'enorme flusso di profughi che sfuggono alla violenza, alle repressioni, alle carestie che minacciano i loro paesi di origine. Le soluzioni che Dahl ipotizza sono, per un verso, l'idea di una democrazia consociativa, derivante dalla formazione «di *grandi coalizioni* di leader politici, eletti col sistema proporzionale per assicurare a ciascuna sottocultura un numero di seggi in parlamento corrispondente, grosso modo, alle dimensioni del suo elettorato»; per l'altro, si potrebbe ipotizzare la creazione di «strumenti elettorali che incentivino fortemente la creazione di coalizioni *elettorali* durature *prima e durante* le elezioni parlamentari e presidenziali», magari attenendosi a «un sistema di regole distributive» che imponga «ai candidati alla presidenza di ottenere una certa percentuale di voti dalle principali sottoculture o gruppi etnici». Ovviamente le ipotesi teoriche devono poi trovare un riscontro concreto, tanto che Dahl conclude affermando che «non esistono soluzioni generali al problema della divisione culturale. Ciascuna soluzione va tagliata su misura, in base alle caratteristiche di ciascun paese». Cfr. R. DAHL, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 192-194 e 204-207. Il corsivo è nel testo.

⁵ *Ibid.*, p. 275.

Emerge chiaramente, perciò, come il destino delle democrazie sia legato a doppio filo al problema della cittadinanza, motivo che induce a guardare al fenomeno migratorio, almeno in prima battuta, in questa prospettiva.

Nella realtà della democrazia liberale, infatti, il concetto di cittadinanza assume un ruolo cruciale o, come sottolineato da Zolo, “strategico”, dal momento che, sia che si parta da un approccio giuridico sia da uno sociologico, esso consente di legare il tema dei diritti soggettivi a quello delle ragioni “pre-giuridiche” dell’appartenenza o dell’esclusione dal contesto politico.⁶ Appartenenza ed esclusione, non a caso, definiscono la soglia lungo la quale il migrante è costretto a muoversi nelle attuali realtà democratiche, cosicché, nonostante le diverse angolazioni dalle quali è possibile addentrarsi nel tema della cittadinanza, emerge in prima battuta il suo significato più semplice, che identifica «la posizione di un soggetto di fronte a un determinato stato, rispetto al quale si è appunto “cittadini” o “stranieri”». ⁷ Questo significato della cittadinanza individua un problema reale, legato alla sua dimensione esclusiva. Pensare alla cittadinanza in questa prospettiva vuol dire fondamentalmente individuare ciò con cui oggi lo stato deve confrontarsi proprio per la presenza di “stranieri” sul suo territorio: definire i codici di inclusione nella cittadinanza e regolare i meccanismi di esclusione.⁸

Con riferimento alla cittadinanza non sono mancate in questi anni visioni ottimistiche, come quella avanzata da Soysal e definibile “post-nazionale”, dal momento che viene messo in luce un cambiamento nell’esperienza delle migrazioni del dopoguerra dovuto principalmente al fatto che la cittadinanza nazionale starebbe pian piano cedendo il passo a nuove forme di cittadinanza, la cui legittimità deriverebbe da un processo di de-territorializzazione dei diritti e delle persone.⁹

⁶ Cfr. D. ZOLO, a cura di, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. IX.

⁷ P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. I, *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. VII.

⁸ Cfr. S. MEZZADRA, *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione, ombre corte*, Verona, Ombre Corte, 2001, pp. 67-68.

⁹ A tal proposito, cfr. N.Y. SOYSAL, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994; ID., *Citizenship and Identity: Living Diasporas in Post-War Europe?*, in «Ethnic and Racial Studies», XXIII, 1, 2000, pp. 1-15.

Se questa possibilità è apparsa inizialmente perseguibile, non si può però trascurare il mutato scenario geopolitico degli ultimi anni, che ha amplificato ad esempio il ruolo del bacino del Mediterraneo come luogo di transito di esseri umani provenienti da diversi stati dove sono in atto conflitti di varia intensità. Il crescente numero di immigrati, di profughi, di richiedenti asilo, in generale di quella che può essere definita “umanità sofferente”, ha amplificato conseguentemente il problema dell’ospitalità da offrire, e, in tal senso, l’atteggiamento di molti stati è mutato profondamente. Ciò è anche dovuto al fatto che viene fatta spesso «una frettolosa confusione: i richiedenti asilo vengono erroneamente identificati coi migranti economici»,¹⁰ nonostante siano profonde le differenze tra le due categorie, tanto che ai primi dovrebbe essere riconosciuta una tutela sulla base del diritto umanitario internazionale e di convenzioni internazionali, mentre i secondi sono sottoposti al diritto di cittadinanza connesso alle legislazioni nazionali: «È pur tuttavia vero che le condizioni di estrema povertà e carestia, determinate da guerre, in cui vivono queste persone, rendono sempre più difficile la possibilità di tracciare una netta distinzione fra immigrati forzati e immigrati volontari, in senso legale e politico».¹¹

In generale, alle visioni ottimistiche e post-nazionali fanno da contraltare anche scenari immaginari in cui il problema della cittadinanza legato alle migrazioni risulterebbe notevolmente acuito. È quanto messo in luce, ad esempio, da Bauböck, che arriva a prospettare quella che egli definisce una distopia iper-migratoria, cioè la ipotetica possibilità di immaginare un mondo in cui la maggior parte delle persone sia costituita da migranti temporanei, che rimangano tali per gran parte della loro vita. Supponendo allora che l’attuale sistema di competenza territoriale degli stati e di cittadinanza intergenerazionale rimanga invariato, il risultato di una tale eventualità sarebbe di avere, in uno stesso momento e in gran parte dei paesi, la maggioranza dei cittadini non residente e la maggioranza dei residenti non-cittadini. Questo scenario è definibile come mondo iper-migratorio e, a parere di Bauböck, l’impatto sulla democrazia potrebbe essere drammatico. Infatti, mentre nelle società liberali la trasformazione delle culture nazionali attraverso l’immigrazione non è qualcosa da

¹⁰ CALLONI - MARRAS - SERUGHETTI, *Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia*, cit., p. 23.

¹¹ *Ibid.*

rimpiangere, anzi l'insediamento a lungo termine dei migranti genera un'aspettativa di adattamento reciproco tra nativi e nuovi arrivati che, sebbene non privo di conflitti, promuove tuttavia interpretazioni condivise della cittadinanza, e giunge a considerare tutti come membri della comunità politica; al contrario, l'iper-migrazione non solo minerebbe la solidarietà civica tra co-residenti accidentali, ma gli stessi presupposti della cittadinanza come istituzione.¹²

Bauböck giunge a questa conclusione perché in questo scenario non sarebbe più sostenibile l'idea di una cittadinanza territoriale e inter-generazionale acquisita alla nascita e che duri per tutta la vita. Detto in altri termini, perderebbero di senso tanto lo *ius soli* (dal momento che la nascita in un territorio non costituirebbe più una garanzia di potervi risiedere in futuro, perché non sarebbe più garantito il "diritto a ritornare" che ancora è concepibile nelle migrazioni attuali), tanto lo *ius sanguinis*, che accentuerebbe lo scollamento tra la popolazione che abita un territorio e i cittadini che sono tali solo per discendenza, la maggior parte dei quali, però, nascerebbe all'estero e non risiederebbe a lungo termine nel territorio statale di cui risulterebbe cittadino. Non è necessario spingersi verso un immaginario mondo iper-migratorio, del resto, per cogliere l'importanza del riferimento allo *ius soli* e allo *ius sanguinis*, i quali, al di là di quello che in passato è apparso un loro utilizzo strumentale e ideologico, non rappresentano altro che i due criteri giuridici di cui la tradizione politica si è servita per definire la cittadinanza. Tali criteri, tuttavia, sono quelli che con maggiore evidenza sono messi in crisi ogni qual volta ci si trovi a confrontarsi con l'esperienza di quegli esseri umani, come i rifugiati, i quali, se «rappresentano, nell'ordinamento dello stato-nazione moderno, un elemento così inquietante, è innanzitutto perché, spezzando la continuità fra uomo e cittadino, tra *natività* e *nazionalità*, [...] mettono in crisi la finzione originaria della sovranità moderna».¹³

La tensione irreparabile che si viene a creare tra le forme politiche istituzionali e la portata bio-politica della vita umana è celata pertanto dietro l'ambiguità che lega la nascita, in quanto evento naturale, alla nazione, in quanto condizione di inclusione nella

¹² Cfr. R. BAUBÖCK, *Temporary Migrants, Partial Citizenship and Hypermigration*, in «Critical Review of International Social and Political Philosophy», XIV, 5, December 2011, pp. 665-693.

¹³ G. AGAMBEN, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, Einaudi, 1995, p. 145. Il corsivo è nel testo.

cittadinanza; tale aporia pone in evidenza le sfide che si profilerebbero per le istituzioni democratiche, soprattutto in uno scenario, come quello sopra descritto, in cui l'unico diritto su cui far poggiare il riconoscimento della cittadinanza sarebbe lo *ius domicili*, unico criterio plausibile in un mondo iper-migratorio, dove si diventerebbe cittadini anche dopo un breve periodo di residenza in un determinato luogo, e automaticamente si perderebbe tale *status* nel momento in cui avvenisse lo spostamento in un altro luogo. Il risultato avrebbe conseguenze profonde sulla struttura della democrazia, perché una cittadinanza fondata sulla residenza darebbe vita a una popolazione che sarebbe, a tutti gli effetti, solo un aggregato casuale di migranti, che non rappresenterebbe una base sufficientemente solida per mettere in atto adeguate politiche democratiche di governo. Lo scenario iper-migratorio, tuttavia, non sarebbe sufficiente per dissipare il desiderio umano di appartenenza e riconoscimento tra eguali all'interno di una comunità autonoma; si potrebbe pertanto immaginare che la società civile possa rappresentare il substrato sul quale ricreare nuove forme di pseudo-cittadinanza.

Nonostante quanto evidenziato sia definibile nei termini di una distopia iper-migratoria, Bauböck individua tre ragioni che inducono a giustificare il riferimento a un tale scenario. La prima ragione è che noi siamo abituati a pensare all'integrazione politica dei migranti in sistemi politici territoriali stabili, caratterizzati da una cittadinanza intergenerazionale e da una popolazione in gran parte sedentaria. Queste condizioni, però, sono storicamente contingenti e potrebbero mutare nel tempo. Se e quando questo dovesse accadere, la trasformazione della democrazia sarebbe così radicale come radicale è stato il passaggio dalla democrazia diretta alla democrazia rappresentativa.

La seconda ragione è data dall'osservazione che alcuni sviluppi dell'odierna società civile vanno nel senso di una perdita di potere integrativo della democrazia e una tendenza a fornire beni pubblici, come l'istruzione o l'assistenza sanitaria, in modo alternativo, considerandoli beni per élites mobili a livello internazionale. Questa tendenza, sebbene sia causata fondamentalmente dalla crisi dello stato sociale piuttosto che da un aumento della migrazione temporanea, potrebbe fare da modello nello scenario iper-migratorio, dove i migranti ad alto reddito potrebbero richiedere beni pubblici non più legati al territorio.

Infine, la terza ragione è che esistono già realtà di cittadinanza puramente residenziali anche nelle attuali democrazie, con particolare riferimento agli ambiti locali, che costituiscono dei modelli di sistemi politici reali alternativi e pienamente adattati alla integrazione dei migranti temporanei come cittadini uguali. È ciò che si osserva, ad esempio, nei comuni e nelle province degli stati democratici, che sono generalmente aperti alla libera migrazione. Il diritto alla libera circolazione interna non è in tal caso legato alla cittadinanza, ma si propone come un diritto umano riconosciuto a tutti i residenti legali. Nei sistemi politici locali, pertanto, l'ammissione territoriale e la possibilità di soggiornarvi è garantita in egual misura sia ai cittadini che ai residenti non cittadini, non distinguendo neanche la cittadinanza per diritto di nascita o per naturalizzazione. Sebbene storicamente le città siano sempre state le culle della cittadinanza, molto prima della nascita dello stato moderno, tuttavia, nel momento in cui i governi locali e regionali godono di autonomi poteri sostanziali e sono democraticamente eletti dai residenti, le città e le province devono anche individuare una regola per determinare chi si può considerare cittadino. Questa regola è basata proprio sullo *ius domicilii*, o sulla cittadinanza fondata sulla residenza. Resta tuttavia da considerare che nella maggior parte degli stati democratici attuali questa regola resta inevitabilmente vincolata al concetto di cittadinanza politica a livello statale.¹⁴

Il problema dell'inclusione politica, con particolare riferimento ai migranti temporanei, in definitiva, deve essere affrontato cercando di fornire soluzioni che possano essere percorribili. La proposta liberale fonda l'inclusione sull'eguale rispetto verso tutti i membri del *demos*,¹⁵ essa, tuttavia, non risolverebbe il problema di come giustificare pienamente l'esercizio dei diritti politici in assenza di una prospettiva di permanenza a medio-lungo termine in una comunità politica. È per questo che si stanno profilando anche proposte di inclusione differenziata, che si basano, cioè, sulla distinzione tra un'inclusione totale nella vita politica riservata ai cittadini stanziali e un'inclusione differenziale per gli iper-migranti relativamente alle decisioni che

¹⁴ Cfr. BAUBÖCK, *Temporary Migrants, Partial Citizenship and Hypermigration*, cit., pp. 665-693.

¹⁵ In tal senso: V. OTTONELLI - T. TORRESI, *Inclusivist Egalitarian Liberalism and Temporary Migration: A Dilemma*, in «The Journal of Political Philosophy», XX, 2, June 2012, pp. 202-224.

risultino strettamente legate ai loro piani di vita.¹⁶ Ciò non si farebbe in un senso *esclusivo*, bensì nell'oggettiva consapevolezza che agli iper-migranti mancherebbero le competenze e le risorse per esercitare tutti i diritti politici nell'ottica di un bene comune che per loro risulterebbe a tutti gli effetti temporaneo.

2. Globalizzazione e migrazioni: una questione di confini

La riflessione sulle dinamiche dei «flussi migratori che coinvolgono milioni di vite, le quali si spostano da un punto all'altro del pianeta soltanto per sopravvivere; il ricorso a dispositivi eccezionali di urgenza per gestire quei flussi umani, dispositivi che mettono le nude vite di queste persone, prive di tutela giuridica, a diretto contatto con misure di polizia e con lo stato d'eccezione vigente nei campi di prima accoglienza, in qualche modo extragiuridici»¹⁷ delineano una delle questioni bio-politiche più sentite del nostro tempo, perché in essa «ne va direttamente della vita biologica degli uomini, dell'uomo in quanto essere vivente».¹⁸

La presenza di sempre nuovi migranti, spinti a lasciare il loro paese di origine e a raggiungere l'Europa e, in molti casi, le coste del nostro paese sia per motivi economici sia a causa di guerre, infatti, è una realtà con la quale ci dobbiamo ormai confrontare quotidianamente. E quando in particolar modo si avvistano all'orizzonte barconi sui quali centinaia di uomini, donne e bambini sono stipati in condizioni disumane, si coglie con crudezza che ad essere in gioco è innanzitutto la sopravvivenza. Proprio per questo appare ancor più pressante per gli stati, meta dei flussi migratori, l'esigenza di elaborare politiche adeguate sia per la gestione del fenomeno, sia per l'integrazione e l'accoglienza dei migranti.¹⁹

¹⁶ L'inclusività differenziata prevede pertanto che gli iper-migranti siano inclusi in alcuni casi, ma non sempre, poiché, differentemente dai cittadini stanziali, non saranno toccati da tutte le politiche messe in atto in una società; in tale prospettiva gli iper-migranti non saranno in una situazione di vulnerabilità e saranno riconosciuti come eguali, senza tuttavia mettere in crisi la capacità del sistema democratico di promuovere il bene comune. In tal senso è la proposta di E. BIALE, *Un demos fluido per una democrazia iper-migratoria*, relazione tenuta al convegno della SIFP "Macropolitica: i nodi della politica globale", Roma, 22-23 settembre 2016.

¹⁷ L. BAZZICALUPO, *Biopolitica. Una mappa concettuale*, Roma, Carocci, 2010, p. 19.

¹⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹⁹ Il dramma rappresentato dagli sbarchi è qualcosa che coinvolge in maniera diretta il Mediterraneo e soprattutto le coste italiane, per questo il nostro paese assume anche una forte valenza simbolica. Esempio ne sia il fatto che nel porto di Otranto è visibile il relitto di una motovedetta albanese, la *Kater I Rades*, affondata nel 1997 a seguito della collisione con una nave della marina militare italiana, impegnata, come

Tutto ciò, però, si scontra in primo luogo con quella che è definibile come una questione di confine, perché in questa prospettiva viene messa in luce una delle aporie dell'odierna globalizzazione, la quale, se per un verso si caratterizza per una «tendenza all'abbattimento delle barriere alla circolazione delle merci e dei capitali, nonché, entro determinate aree e per determinate categorie sociali, di persone»,²⁰ per l'altro vede una contemporanea tendenza «alla proliferazione e al riarmo dei confini contro donne e uomini in fuga dalla miseria, dalla guerra, da tirannidi politiche e sociali».²¹

Il riferimento al confine, piuttosto che alla frontiera, è in questo contesto particolarmente significativo, perché enfatizza l'idea di una linea che simbolicamente demarca e protegge dal possibile indebolimento specifici spazi politici e sociali. Proprio facendo leva sull'idea di confine e sulla sua valenza simbolica, infatti, risultano diversi gli approcci che, riguardo al fenomeno migratorio e ai possibili modi di una sua gestione, sono stati fatti propri e interpretati in maniera differente.

Un primo approccio, definito *closed borders*, si fonda sull'attribuzione agli stati del potere di decidere se, quanti e quali immigrati ammettere sul proprio territorio, sebbene tale potere venga ad essere notevolmente ridotto o anche annullato nel momento in cui viene fatto appello allo *status* di rifugiato.²² Un secondo approccio, basato su trattamenti differenziati, si fonda sulla distinzione a monte tra rifugiati e cosiddetti migranti economici. Un terzo approccio, tendente invece a non operare una distinzione e quindi

si legge, «in azioni di respingimento del fenomeno migratorio». Il risultato di questo scontro sono state 81 vittime, in maggior numero donne e bambini, che rappresentano purtroppo solo i primi di una lunga serie. Ciò che è significativo e che induce a riflettere è ciò che è seguito a tale naufragio, ovvero la volontà di fare del millenario porto di Otranto un «simbolo di accoglienza e solidarietà tra i popoli». È così che il relitto è stato trasformato in un monumento intitolato “L’approdo. Opera all’umanità migrante”. Lo scultore greco Costas Varotsos si è servito, infatti, del relitto per simboleggiare le migrazioni di ogni tempo e luogo, sottolineando, però, come i tragici eventi ad esse connessi, oltre che essere semplicemente un fatto di destino, siano il segno tangibile del naufragio della nostra civiltà, quella europea contemporanea, e dei valori ereditati dalla classicità, con particolare riferimento alla *pietas* e all'*humanitas*. Accoglienza, infatti, vuol dire apertura verso l'altro e quindi superamento di quella paura, che pervade il nord del mondo, di perdere quel poco che si è conquistato. Proprio questo paradigma dell'accoglienza, tuttavia, incontra apparentemente ostacoli insuperabili per la sua piena realizzazione.

²⁰ MEZZADRA, *Diritto di fuga*, cit., p. 82.

²¹ *Ibid.*

²² Per quanto riguarda nello specifico i paesi dell'Unione europea, il diritto d'asilo è contemplato al capo II della *Carta dei diritti fondamentali* dell'Unione europea (Nizza 2000), dove, all'art. 18, si legge che «il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo *status* dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea» ed è disciplinato da tre direttive del consiglio d'Europa: n. 2003/9/CE, n. 2004/83/CE e n. 2005/85/CE.

trattamenti diversi, almeno in prima battuta, tra rifugiati e migranti economici, viene definito *open borders* e non prevede da parte dello stato un controllo sui propri confini, cosicché gli immigrati possono transitare liberamente.

In generale, l'approccio al fenomeno migratorio sulla base dei confini chiusi esalterebbe il principio di auto-determinazione e di diritto territoriale propri dello stato, mentre l'approccio che prevede confini aperti difende la libertà di movimento e una visione cosmopolitica di parità nelle opportunità o negli esiti. In quest'ultimo caso, come sottolinea Seyla Benhabib, bisognerebbe considerare che «l'attraversamento dei confini e la rivendicazione dell'accesso a una comunità politica differente non costituisce un atto criminale, bensì l'espressione di una libertà umana e il perseguimento di condizioni di vita migliori in un mondo che dobbiamo condividere con i nostri simili».²³

Sempre più spesso, tuttavia, il ruolo del confine viene amplificato da politiche di respingimento, di esclusione, che riflettono il sentimento di paura e l'idea del pericolo insita nell'incontro con l'"altro" e nella contemporanea demarcazione simbolica tra il "noi" e il "loro". Hannah Arendt ha evidenziato che «la disgrazia degli individui senza *status* giuridico non consiste nell'essere privati della vita, della libertà, del perseguimento della felicità, dell'uguaglianza di fronte alla legge e della libertà di opinione (formule intese a risolvere i problemi nell'ambito di determinate comunità), ma nel non appartenere più ad alcuna comunità di sorta, nel fatto che per essi non esiste più nessuna legge, che nessuno desidera più neppure opprimerli».²⁴

Il problema cruciale, che è ascrivibile alla figura del rifugiato e che da queste parole emerge in tutta la sua drammaticità, non è pertanto legato a una violazione diretta dei diritti umani, bensì alla manifestazione più acuta della loro privazione, che si esprime, nella visione arendtiana, nel non avere più un posto nel mondo e nell'assenza di una comunità disposta a farsi garante dei diritti. Quando il migrante giunge nella terra di approdo, egli incarna questa condizione, specialmente quando dall'altra parte si innalzano barriere alimentate dalla paura o, in casi più estremi, dalla xenofobia. Proprio in tal senso, Dal Lago individua nell'immigrato, nello straniero, la condizione virtuale

²³ S. BENHABIB, *I diritti degli altri: stranieri, residenti, cittadini*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2006, p. 142.

²⁴ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1996, p. 409.

di non-persona. Tale condizione, partendo dal significato del termine *nonperson* (che in inglese definisce la persona, la quale, per ragioni politiche o ideologiche, è esclusa da ogni riconoscimento o considerazione), non è dipendente da caratteristiche intrinseche o naturali, ma è il risultato di un processo di esclusione e di rimozione sociale; al contrario, con il termine “persona” si identificherebbe chi è tale per caratteristiche acquisite come risultato di processi culturali e sociali. Ecco che anche nelle dinamiche del riconoscimento ritorna in primo piano il problema della cittadinanza, perché «non è né il “volto umano”, né tanto meno una simmetria fondata su una astratta pretesa alla radice universale comune, che può fondare una relazione concreta tra noi e l’altro, ma è esattamente questa (nei termini di uno spazio giuridico-politico comune) la condizione esclusiva del riconoscimento del volto d’altri».²⁵

Ne consegue che solo interventi rivolti alla risoluzione dei fenomeni di esclusione e di emarginazione sociale possono realmente permettere di ripensare al benessere dell’intera comunità, includendo in essa, cioè, anche gli immigrati, che tuttavia rappresentano un’umanità profondamente variegata e tutt’altro che omogenea; ciò è intuibile, ad esempio, se si considera che utilizzando i termini “rifugiato” o “profugo” si fa riferimento a realtà sociali anche molto diverse tra loro.²⁶ È anche per questa ragione che, negli ultimi decenni, si è delineato un filone di studi multidisciplinare specifico rivolto proprio alla figura del rifugiato (*Refugee Studies*), che si propone innanzitutto di fare chiarezza sulle diverse tipologie di migrazioni e che a tale scopo concentra gran parte degli sforzi nell’individuazione delle differenze tra rifugiato e migrante economico; differenza, questa, che, specialmente con riferimento alle migrazioni degli

²⁵ A. DAL LAGO, *Non-persone. L’esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 220.

²⁶ Lo *status* di rifugiato, come già specificato, è definito nel diritto internazionale dalla convenzione di Ginevra del 1951, dove si legge che il rifugiato è una persona che «nel giustificato timore d’essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto stato» e che «essendo apolide e trovandosi fuori del suo stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi». Lo *status* di rifugiato è una condizione giuridica e, in quanto tale, può essere persa per una serie di circostanze, stabilite dalla convenzione stessa. Il richiedente asilo è una persona che, avendo lasciato il proprio paese, chiede il riconoscimento dello *status* di rifugiato o altre forme di protezione internazionale ed è in attesa di una decisione in tal senso da parte delle autorità competenti. Il profugo è colui che per diverse ragioni (guerra, povertà, fame, calamità naturali, ecc.) ha lasciato il proprio paese ma non è nelle condizioni di chiedere la protezione internazionale.

ultimi anni, tende a sfumare. Infatti, se, per un verso, si cerca di individuare tutti i fattori di spinta e di attrazione (*push and pull factors*) che influenzano la mobilità dei migranti, per l'altro si evidenzia sempre più spesso la difficoltà di inserire il rifugiato in una specifica categoria sociologica, e questa difficoltà è acuita anche da una convergenza nell'azione di rifugiati e migranti economici, sia nella fase di migrazione sia in quella di insediamento.²⁷ La distinzione tra migranti e profughi può essere in un certo qual modo superata, come proposto da Mezzadra, attraverso un'analisi delle migrazioni che parta proprio dalla prospettiva della cittadinanza e si rivolga direttamente alle persone, mettendo in luce, cioè, le domande di cui i migranti sono portatori, evidenziando le loro determinazioni soggettive. In questa prospettiva, assume rilievo il "diritto di fuga", che viene indistintamente rivendicato ed esercitato sia dai migranti sia dai profughi sulla base di fattori oggettivi.²⁸

La generale difficoltà di categorizzare in maniera netta i migranti, tuttavia, induce gli stati ad approcciarsi con modalità ambivalenti alle richieste d'asilo, che, se da un lato sono regolate dalle norme internazionali, dall'altro sono gestite coniugando spirito umanitario e difesa della sovranità statale. Il risultato è che il richiedente asilo deve fare i conti con uno dei dispositivi bio-politici del nostro tempo, rappresentato dal campo profughi, luogo simbolo della sovranità statale, dove l'inclusione nel territorio statale si attua nella forma dell'esclusione.²⁹ Anche se le tipologie di campi profughi sono

²⁷ Cfr. CALLONI - MARRAS - SERUGHETTI, *Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia*, cit. pp. 62-65.

²⁸ Cfr. MEZZADRA, *Diritto di fuga*, cit., pp. 78-85.

²⁹ Il trattamento dei migranti, siano essi profughi o rifugiati politici, in specifici spazi è divenuta una prassi consueta. Ad esempio, in Europa con il termine "campi" ci si riferisce sia ai centri preposti all'espulsione dei migranti senza permesso di soggiorno, sia a quelli preposti all'accoglienza, al transito, all'identificazione dei richiedenti asilo. In Italia, in particolare, si possono distinguere i CPSA (centri di primo soccorso e accoglienza), definiti dal ministero dell'interno come strutture allestite nei luoghi di maggiore sbarco, che ospitano gli stranieri al momento del loro arrivo in Italia. In questi centri i migranti ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono fotosegnalati, possono richiedere la protezione internazionale. Successivamente, a seconda della loro condizione, vengono trasferiti nelle altre tipologie di centri; i CDA (centri di accoglienza) garantiscono prima accoglienza allo straniero rintracciato sul territorio nazionale per il tempo necessario alla sua identificazione e all'accertamento sulla regolarità della sua permanenza in Italia; i CARA (centri di accoglienza per richiedenti asilo) accolgono lo straniero irregolare che richiede la protezione internazionale, per l'identificazione e l'avvio delle procedure relative alla protezione internazionale; infine i CIE (centri di identificazione ed espulsione) trattengono gli stranieri giunti in modo irregolare in Italia che non fanno richiesta di protezione internazionale o non ne hanno i requisiti.

differenti, essi sono assimilabili a ciò che Agamben ha identificato come «lo spazio che si apre quando lo stato di eccezione comincia a diventare la regola».³⁰

Infatti, nonostante le differenze, i campi profughi, che rappresentano in ogni caso una soluzione a situazioni di natura emergenziale, delimitano uno spazio di permanenza (più o meno) temporanea e gestito «in un quadro di *eccezionalità giuridica*, poiché è regolato da un sistema di norme interpretate discrezionalmente e unilateralmente dalle organizzazioni umanitarie o dalle forze dell'ordine che lo gestiscono».³¹

In questa condizione, i profughi, come sottolineato da Bauman, rappresentano l'incarnazione del "rifiuto umano", perché non solo sono privi di una funzione da svolgere nella terra dove sono giunti, ma anche perché si evidenzia la mancanza di una realistica intenzione di integrarli nel corpo sociale. Solo nel campo, allora, essi possono essere dimenticati, tanto da poter parlare di campi "permanentemente temporanei", in cui spesso la dilatazione dei tempi di internamento rende la condizione dei profughi tutt'altro che transitoria.³²

Anche il progressivo inasprimento della regolamentazione degli ingressi degli immigrati non porta altro che un incremento dello *status* di irregolare, con la totale espropriazione di tutti i diritti civili, sociali e politici. I campi di permanenza, in definitiva, delimitano lo spazio in cui si trovano *homines sacri*, uomini, cioè, che, nella visione prospettata da Agamben, incarnano la nuda vita, abbandonata dalla legge ed esposta anche a possibili violenze, come testimoniato, ad esempio, da Fabrizio Gatti nella sua inchiesta sul campo profughi di Lampedusa.³³

³⁰ AGAMBEN, *Homo sacer*, cit., p. 188.

³¹ CALLONI - MARRAS - SERUGHETTI, *Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia*, cit., p. 78. Questo carattere di eccezionalità giuridica ha fatto riflettere anche Agamben, che ha fatto riferimento allo "statuto paradossale del campo". Il campo, scrive Agamben, «è un pezzo di territorio che viene posto fuori dell'ordinamento giuridico normale, ma non è, per questo, semplicemente uno spazio esterno. Ciò che in esso è escluso è, secondo il significato etimologico del termine eccezione, *preso fuori*, incluso attraverso la sua stessa inclusione. Ma ciò che, in questo modo, è innanzitutto catturato nell'ordinamento è lo stesso stato di eccezione. In quanto lo stato di eccezione è, infatti, "voluto", esso inaugura un nuovo paradigma giuridico-politico, in cui la norma diventa indiscernibile dall'eccezione. Il campo è, cioè, la struttura in cui lo stato di eccezione, sulla cui possibile decisione si fonda il potere sovrano, viene realizzato *normalmente*». AGAMBEN, *Homo sacer*, cit., pp. 189-190.

³² Cfr. Z. BAUMAN, *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Roma- Bari, Laterza, 2007.

³³ Fabrizio Gatti, inviato de «L'Espresso», si è infatti gettato in mare, fingendosi un profugo, e si è fatto rinchiudere nel centro di Lampedusa; come Gatti ha sottolineato, questo è «il prezzo da pagare per assistere in prima fila a umiliazioni, abusi, violenze e a tutto quanto l'Italia ha sempre nascosto alle ispezioni del parlamento europeo e delle Nazioni Unite. Ma è anche l'opportunità per vivere l'immane solitudine di uomini, donne e bambini che, nella fatica di migliorare la propria vita, hanno avuto contro il

3. Il volto dell'accoglienza e l'integrazione possibile

Quanto detto sottolinea come il problema dell'accoglienza diventi pertanto cruciale, ma è anche indispensabile evidenziare il suo senso profondo che non si può realizzare attraverso dinamiche di segregazione degli immigrati nei campi di permanenza.

L'accoglienza deve innanzitutto fare i conti con la diversità etnico-culturale riscontrabile nelle società, di cui una delle fonti principale è rappresentata proprio dall'immigrazione. Tuttavia, anche in questa prospettiva è necessario distinguere la situazione degli immigrati che acquistano lo *status* di cittadini da coloro ai quali tale *status*, almeno in prima battuta, non è riconosciuto. Infatti, i primi riescono a raggiungere ottimi livelli di integrazione sotto i diversi aspetti (sociale, economico, politico), evidenziando anche come la reale integrazione rappresenti una strada a doppio senso di marcia, perché «così come ci si aspetta che i cittadini immigrati si impegnino nella loro nuova società (imparandone la lingua, la storia e il funzionamento istituzionale), ci si deve aspettare anche che la società si impegni nei confronti dei cittadini immigrati (adeguando le istituzioni alle loro identità e costumi). Così come ci si attende che i cittadini immigrati mettano su casa nella loro nuova società, ci si deve attendere che la società ospitante faccia sì che si sentano a casa loro».³⁴

Diversa appare, invece, la situazione dei cosiddetti *meteci*, rappresentata da coloro i quali, o perché entrati illegalmente in un paese o perché in possesso del permesso di soggiorno scaduto, non possono ottenere la cittadinanza e probabilmente non hanno prospettive future né di cittadinanza né di residenza nel lungo periodo. Proprio la percezione della loro permanenza instabile è una delle ragioni che pone diverse problematiche nella prospettiva di una loro integrazione, alimentando situazioni sociali in cui si riscontrano soggettività permanentemente svantaggiate, discriminate e, conseguentemente, ostili al contesto sociale in cui si ritrovano. La negazione della cittadinanza, ancora una volta, assume un ruolo fondamentale, perché determina con

deserto, i trafficanti, le tempeste e adesso che sono sbarcati hanno contro la legge che dovrebbero rispettare». L'inviato ha così dato una immagine reale e cruda di ciò che avviene in questi centri, dove spesso gli immigrati sono umiliati e fatti vivere in condizioni estreme. F. GATTI, *Io clandestino a Lampedusa*, in «L'Espresso», 7 ottobre 2005.

³⁴ W. KYMLICKA, *Le sfide del multiculturalismo*, in «Il Mulino», XLVII, 2, marzo-aprile 1997, p. 208.

maggior facilità l'instaurarsi di disordini sociali dovuti ad atti di criminalità e di integralismo cultural-religioso ascrivibili proprio a coloro che non hanno alcun interesse concreto a integrarsi, a perseguire il loro benessere nel luogo in cui si trovano, né tantomeno a perseguire il benessere della società nella quale sono relegati ai margini.³⁵

La presenza degli immigrati, evidentemente, pone alle nostre società un problema che non è ascrivibile alla questione dell'integrazione razziale (sebbene nei confronti degli immigrati si possano riscontrare fenomeni di razzismo), quanto al possibile dialogo interculturale. Là dove questo dialogo si realizza, esso si esplica su due piani, uno interpersonale, che coinvolge cioè le soggettività singole, e uno interstatale, che coinvolge le culture nel loro insieme. Quanto al piano interpersonale, ci si ritrova nell'ambito dello scambio simbolico tra "noi" e l'"altro", dove la criticità si riscontra nel riferimento all'identità, che può essere messa in pericolo e per la quale si possono mettere in atto una serie di meccanismi di difesa. Quanto al secondo piano, esso manifesta caratteri di continuità con il primo, ma su scala più ampia, nel senso che le relazioni interpersonali e comunicative funzionano solo se a monte avviene una conoscenza reciproca delle caratteristiche culturali dei soggetti coinvolti nelle relazioni, altrimenti si rischia di assumere una posizione etnocentrica, che porta inevitabilmente ad un'idea dell'"altro" superficiale e distorta.³⁶ Pertanto, il concetto di intercultura, che si discosta da quello di multiculturalità, col quale si indica semplicemente la presenza, su un determinato territorio, di popoli di diversa etnia e cultura, identifica la concreta ricerca di strumenti e soluzioni che consentano un dialogo costruttivo. *Conditio sine qua non* affinché ciò si realizzi è però la volontà di mettere a confronto idee e valori di culture differenti e di rintracciare i possibili punti di contatto tra loro, non allo scopo di omologare, di annullare le differenze, bensì di esaltarle per farne una risorsa comune. È quanto ha, in altri termini, evidenziato anche Habermas, che, fondando la comunità sull'egualitario e reciproco riconoscimento, sostiene che «l'eguale rispetto per *chiunque* [*jedermann*] non concerne chi è simile a noi, bensì la persona dell'altro (degli altri) nella sua specifica diversità. E la responsabilità solidale per un altro visto *come uno di*

³⁵ In tal senso si veda B. HENRY - A. PIRNI, *La via identitaria al multiculturalismo. Charles Taylor e oltre*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, pp. 154-158.

³⁶ Cfr. A. SALVINI, a cura di, *Le domande della diversità. L'universo migratorio tra soggettività reali e soggettività possibili*, Lucca, Maria Pacini Fazzi Editore, 1991, pp. 31-45.

noi si riferisce in realtà al “noi” flessibile di una comunità che – riluttante verso ogni forma di sostanzialità – estende sempre “più in là” i suoi porosi confini. Questa comunità morale può fondarsi soltanto sull’idea negativa di eliminare discriminazione o sofferenza e di includere gli emarginati (ogni emarginato) nell’ambito del reciproco rispetto. Questa comunità – concepita in termini costruttivi – non rappresenta affatto un collettivo in cui appartenenti in uniforme debbano esaltare quanto è loro specificamente proprio. Inclusione qui non significa accaparramento assimilatorio né chiusura contro il diverso. Inclusione dell’altro significa piuttosto che i confini della comunità sono aperti a tutti: anche – e soprattutto – a coloro che sono reciprocamente estranei e che estranei vogliono rimanere». ³⁷

³⁷ J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro. Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 9-10.

BEATRICE BENOCCI

Helping Hungarians

Abstract: “*Helping Hungarians*” tells of what was, in the late autumn of 1956, the British attention to the Hungarian cause. The idea behind this article is to give back the feeling of serious trouble, of relative communion and embryonic desire of helping young Hungarian refugees, who still believed possible to free their country from Soviet's yoke. Based on documents of the National Archives (London), the article highlights the unresolved English mood towards the Hungarian cause, burdened by the contemporary Suez crisis.

Keywords: Hungarian crisis & Suez crisis; British mood & Jugoslavian role; Hungarian ideas on Europe; Washington and Radio Free Europe.

Nel 1956, alla fine del mese di novembre girava voce che il Foreign Office «fosse in procinto di mettere a punto un piano per aiutare gli ungheresi a uscire dal paese».¹ Negli stessi giorni il diplomatico inglese Orchard incontrava dei giovani rifugiati ungheresi, rappresentanti dello Student Revolutionary Council collegato al gruppo *Petofi*, e sembrava pronto a dar loro una mano. In quelle stesse ore, però, alcuni esponenti del governo di sua maestà britannica, preoccupati del forte coinvolgimento di Tito nella crisi ungherese, auspicavano un veloce intervento del segretario generale delle Nazioni Unite, Hammarskjold, l'unico a loro parere in grado di stabilizzare velocemente la situazione in Europa orientale. Del resto, in quel momento Londra era impegnata in un tentativo estremo di salvaguardare i propri interessi in Egitto e la propria reputazione internazionale, all'indomani della fallimentare impresa di Suez. *Helping Hungarians* narra di quella che fu, nel tardo autunno del 1956, l'attenzione britannica alla causa ungherese, apparentemente conclusasi con la cattura di Nagy il 22 novembre. L'idea alla base di questo articolo è quella di restituire il sentimento di seria difficoltà, di relativa comunanza, nonché di embrionale desiderio di aiutare quei giovani, i quali avrebbero ancora continuato a credere possibile la fuoriuscita del loro paese dal blocco dei paesi orientali. Basato su documenti dei National Archives di Londra, l'articolo sottolinea l'irrisolto *mood* inglese verso la causa ungherese, gravato anche dalla contemporanea

¹ NATIONAL ARCHIVES (d'ora in avanti NA), FO 371/122399. Commonwealth Relations Office, November 28, 1956.

crisi di Suez.

1. *Un mese complicato*

Per comprendere la difficile situazione in cui si era venuta a trovare Londra in quel tardo novembre, è opportuno ripercorrere anche se brevemente gli eventi susseguitisi nel volgere di un solo mese (23 ottobre - 22 novembre) e che avevano avuto come attori principali la Gran Bretagna, da un lato, e l'Ungheria, dall'altro. Il 23 ottobre del 1956, nel momento stesso in cui era giunta a maturazione l'idea franco-britannica di un intervento militare in Egitto, volto a salvaguardare gli interessi economici e politici di questi due paesi, aveva preso il via anche la cosiddetta crisi ungherese.² Quest'ultima era frutto di un lungo periodo di gestazione: i primi centri di discussione e di protesta, operanti in Ungheria sin dal 1953, e raccolti poi a partire dal 1955 intorno al circolo *Petofi*, si erano trasformati, con il passare dei mesi, prima in un'azione di lotta e poi in una crescente rivolta contro il governo diretto da Andras Hegedus, a sua volta controllato da Matias Rakosi, che ricopriva la carica di segretario del partito. All'inasprimento del confronto aveva chiaramente contribuito il processo di destalinizzazione voluto dallo stesso Kruscev nel febbraio di quell'anno,³ che mal si sposava con le modalità di governo adottate a suo tempo da Rakosi e, in particolare, con l'utilizzo dello strumento delle purghe di cui quest'ultimo era stato un fautore.⁴ Di fronte al montare della protesta, fortemente alimentata dagli eventi allora in corso in Polonia,⁵ a Mosca fu deciso di sostituire Rakosi con Erno Gero. Ma quest'ultimo,

² Sulle modalità che indussero Londra a pianificare un attacco all'Egitto, sull'avversione americana a questa azione e sul coinvolgimento di Israele e della Francia, si veda: A. DONNO, a cura di, *Ombre di guerra fredda. Gli Stati Uniti nel Medio Oriente durante gli anni di Eisenhower (1953-1961)*, Napoli, ESI, 1998. Come ricorda, nello stesso volume, Howard J. Dooley, l'intento di Londra era duplice: «Mentre il nostro fine ultimo consisteva nel porre il Canale sotto il controllo internazionale, il nostro obiettivo immediato era provocare la caduta dell'attuale governo egiziano». H.J. DOOLEY, *Eisenhower affronta la "questione orientale"*. *Gli Stati Uniti e la crisi di Suez, ibid.*, pp. 443-444.

³ Nel suo discorso segreto, Kruscev affermò che non esisteva una sola via per giungere alla vittoria: i sovietici non avrebbero più detto ai partiti comunisti di ogni dove come procedere, piuttosto avrebbero incoraggiato i loro adattamenti alle condizioni locali. Cfr. J.L. GADDIS, *We Now Know: Rethinking Cold War*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 208.

⁴ Tra coloro che avevano subito le purghe di Rakosi vi era Lazslo Rajk, fervente comunista che aveva ricoperto la carica di ministro dell'interno e degli affari esteri sotto il governo Dobi. Nel corso di quel mese di ottobre i familiari di Rajk chiesero con forza, ottenendo il sostegno popolare, la riabilitazione del loro congiunto.

⁵ All'indomani della pubblicazione del rapporto Kruscev e della morte di Boleslaw Bierut, i polacchi rilasciarono i prigionieri politici e allontanarono dal governo gli stalinisti per poi giungere, a seguito dei

considerato dagli ungheresi troppo legato alla figura e all'operato del suo predecessore, non aveva placato gli animi. Il popolo ungherese aveva continuato a chiedere a gran voce il ritorno di Imre Nagy, che aveva guidato il paese dal 1953 al 1955 ed era stato apprezzato per la sua politica riformista.⁶ Il 23 ottobre vide il precipitare della situazione. Le manifestazioni che avevano caratterizzato i giorni precedenti si trasformarono, a causa dell'atteggiamento di Gero, chiaramente intenzionato a non fare concessioni ai manifestanti, in un movimento insurrezionale: fu abbattuta la statua di Stalin e assaltati la radio e il giornale del partito.⁷ Fu in quelle drammatiche ore che il partito dei lavoratori ungheresi decise di richiamare alla guida del governo l'ex primo ministro Nagy nella speranza che ciò ponesse fine agli scontri. Contemporaneamente, però, il partito chiedeva anche l'intervento delle forze armate sovietiche. La situazione si dimostrò sin da subito complicata. Le decisioni assunte quella notte non avevano contribuito a una soluzione della crisi: da un lato, Gero aveva mantenuto il suo ruolo di segretario, dall'altro, la decisione di invocare la presenza delle forze sovietiche aveva costretto il paese a una nuova occupazione militare; infatti, già durante le prime ore del giorno, le forze sovietiche si erano mosse e la mattina del 24 ottobre si trovavano a Budapest. Il ritorno dei soldati sovietici esasperò la popolazione che rispose con sassi, granate e bombe molotov.⁸ In un chiaro clima di assedio Nagy dava vita al suo secondo governo. Senza ripercorrere qui le concitate fasi di quei primi giorni, che non furono risparmiati da perdite umane – conseguenza degli scontri tra le forze sovietiche e i manifestanti ungheresi⁹ – è opportuno ricordare che Nagy ottenne velocemente l'allontanamento dal partito di tutti coloro che avevano fatto parte della compagine politica di Rakosi, a partire dallo stesso Gero sostituito con Janos Kadar¹⁰ e, ancora più

tumulti avviatisi a Poznan, a scegliere Wladyslaw Gomulka quale nuovo leader. La scelta di Gomulka aveva posto i sovietici di fronte a un pesante dilemma: appoggiare il nuovo corso polacco o rifiutarlo con il rischio di creare i presupposti di nuove insurrezioni che avrebbero potuto coinvolgere i paesi vicini e, in particolare, la Repubblica Democratica Tedesca. Cfr. GADDIS, *We Now Know*, cit., pp. 208-209.

⁶ Nel 1955, a causa delle sue idee politiche, Nagy era stato allontanato dal governo ed espulso dal partito, non senza l'assenso del leader sovietico Kruscev.

⁷ Cfr. A. AGOSTI, *Bandiere rosse. Un profilo storico dei comunismi europei*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p. 218.

⁸ Cfr. GADDIS, *We Now Know*, cit., p. 210.

⁹ Il forte sentimento anti-sovietico può essere ben rappresentato dalla decisione del generale Mal Paleter, che, chiamato a sedare i rivoltosi, si era posto alla guida degli insorti, che chiedevano con forza le dimissioni di Gero e il ritiro dei sovietici.

¹⁰ La scelta era ricaduta su Janos Kadar, espressione del gruppo dei moderati innovatori in seno al partito

importante, concordò con Mosca il ritiro delle forze armate sovietiche e lo scioglimento della polizia segreta.¹¹ La partenza delle truppe sovietiche lasciò credere agli ungheresi di aver recuperato la propria libertà, mentre la velocità con cui Nagy era giunto ad accordi con Mosca lasciava apparentemente intendere che l'Ungheria volesse e potesse avviarsi verso quella che ormai era stata definita la “soluzione polacca”; una sorta di nuovo *modus vivendi* sperimentato pochi giorni prima dal leader polacco Gomulka, una via nazionale al socialismo sostenuta dal governo sovietico. In realtà, un profondo processo di cambiamento era ormai in atto in Ungheria, chiaramente maturato all'interno della storia e della cultura ungherese mal piegatasi in quegli anni ai processi di sovietizzazione, che lo stesso Nagy non tardò a manifestare. Nel momento stesso in cui Londra avviava la sua campagna medio-orientale, lanciando le prime bombe sulle basi militari egiziane, Nagy si apprestava a porre le basi per quello che sarebbe stato considerato dai sovietici un tradimento, un chiaro atto volto a destabilizzare l'est europeo. Il 31 ottobre il leader ungherese informava il sovietico Mikojan dell'intenzione del suo paese di ritirare l'Ungheria dal patto di Varsavia. Il primo novembre, senza attendere risposta, né l'avvio di un confronto con i sovietici, il governo di Budapest proclamò l'uscita del paese dal patto di Varsavia e la contemporanea neutralità ungherese; non solo, il governo procedeva alla liberazione del primate Mindszenty dalla sua lunga prigionia a dimostrazione della volontà degli ungheresi di aprire velocemente un dialogo a ovest, anche attraverso il mondo cattolico.

Il *timing* scelto dagli ungheresi finì solo per penalizzarli, lasciando le loro richieste completamente inascoltate. Nelle stesse ore, infatti, l'attenzione internazionale si era completamente spostata sul Medio Oriente e su quello che fu considerato, sin da subito, un atto di aggressione da parte di Parigi, Londra e Beirut sull'Egitto di Nasser. Un'azione ingiustificata e violenta a cui Washington contrappose una richiesta di cessate-il-fuoco inoltrata all'assemblea delle Nazioni Unite – e prontamente approvata – e a cui Mosca rispondeva allineandosi agli americani nel condannare francesi e

e a sua volta vittima delle persecuzioni di Rakosi.

¹¹ Le difficoltà vissute da Nagy, soprattutto l'impossibilità di rapportarsi e confrontarsi con il movimento popolare, sono ben descritte nel volume di AGOSTI, *Bandiere rosse*, cit., pp. 219-220. Si vedano, tra gli altri, P. FREYER, *Hungarian Tragedy*, Wappingers Falls, NY, Beekman Books Inc., 2001, e C. GATI, *Failed Illusions: Moscow, Washington, Budapest, and the 1956 Hungarian Revolt*, Bloomington, Stanford University Press, 2006.

inglesi.¹² Così, mentre Nagy annunciava di voler portare il suo paese in Europa occidentale, il mondo era completamente assorbito dalla questione mediorientale. Di fatto, in un quadro internazionale completamente mutato – e gravato dal sistema di Guerra Fredda – coloro che fino a quel momento erano stati additati come aggressori e oppressori – i sovietici – lasciavano il testimone agli inglesi e ai francesi, nuovi protagonisti di un atto di aggressione in danno di un giovane paese emergente. In questa nuova e inaspettata situazione Mosca poté, indisturbata, far fronte al “tradimento ungherese” riportando i carri armati a Budapest. Avvertito per tempo, Nagy si rifugiò, insieme ai suoi familiari e più stretti collaboratori, presso l’ambasciata jugoslava che aveva fornito un salvacondotto. Da lì, il premier ungherese fu costretto a guardare al suo paese. Il 7 novembre Janos Kadar, a sua volta fuggito da Budapest la sera del primo novembre perché convinto ormai che la situazione fosse divenuta instabile, fu chiamato dai sovietici a formare un nuovo governo. Questa decisione non sortì effetti. L’Ungheria entrava in una fase di guerriglia permanente che avrebbe lasciato sul terreno 2.700 morti e circa 250.000 rifugiati. Neanche la rocambolesca cattura di Imre Nagy, avvenuta inaspettatamente il 22 novembre, avrebbe posto fine ai combattimenti. Alla fine del mese di novembre, con un Medio Oriente di fatto ormai pacificato, la situazione ungherese tornava a interessare l’opinione pubblica europea e risultava essere ancora fluida e carica di attese. Vi contribuivano enormemente, da un lato, l’immagine dei giovani rifugiati ungheresi presenti sul territorio europeo occidentale, dall’altro, la particolare posizione assunta dal presidente jugoslavo Tito, che continuava ad asserire che la questione ungherese non potesse essere trattata come una mera questione interna di un paese sovrano, ma che andasse affrontata come una questione tra due stati, quindi obbligatoriamente soggetta al diritto internazionale. A ciò si aggiungeva la circostanza di un aspro confronto sul ruolo svolto dalle radio occidentali nel sobillare gli ungheresi – ruolo che chiamava in causa direttamente Washington. In sostanza, l’assenza di una chiara conclusione della vicenda ungherese (come ad esempio era avvenuto nella crisi polacca), finiva per coinvolgere altri attori internazionali e, tra questi, il governo di

¹² È opportuno ricordare che Eisenhower e Dulles avevano mostrato chiaramente di non appoggiare la decisione e i piani franco-britannici. Il 30 ottobre, il presidente americano aveva affermato che «i francesi e gli inglesi non avevano una giusta motivazione per la guerra». DOOLEY, *Eisenhower affronta la “questione orientale”*, cit., p. 449.

Londra. Quest'ultimo, a sua volta, si trovava in una condizione difficile. Londra aveva dovuto accettare il cessate-il-fuoco per il Medio Oriente (6 novembre) e ora si trovava coinvolta in estenuanti negoziati che avrebbero dovuto, da un lato, salvaguardare gli interessi inglesi in Egitto e, dall'altro, restituire al paese quel prestigio internazionale fortemente ridimensionato dai fatti di Suez. Una condizione difficile che imponeva grande prudenza se non una certa dose di immobilismo politico.

2. I giovani rifugiati ungheresi di Orchard

«Sono vitali, vivaci e credono nella rivoluzione». Con queste parole il diplomatico inglese Edward E. Orchard descriveva i giovani rifugiati, appartenenti allo Student Revolutionary Council, che aveva appena incontrato e con cui aveva a lungo discusso dello stato in cui versava l'Ungheria, delle loro aspirazioni e delle modalità attraverso cui si era giunti alla rivoluzione del 23 ottobre. «Sarebbe stato un peccato, affermava il britannico, se il potenziale di questi giovani – buoni conoscitori della cultura e della politica occidentale – fosse stato frustrato, ancor più sarebbe stato deplorabile se fossero andate perse alcune delle loro idee di interesse anche del governo di Londra».¹³ Questi giovani, raccontava Orchard nel suo lungo rapporto del 28 novembre, credevano fermamente nella rivoluzione al punto da non ritenere possibile un ritorno al vecchio regime e al precedente sistema politico. Affermavano, sottolineava il britannico, che la rivoluzione era stata interamente spontanea, negavano un qualsiasi coinvolgimento di organizzazione esterne al paese, o di forme di incitamento provenienti da programmi di radio straniere. Anzi, ricordava Orchard che, di fronte alle sue insistenti richieste, questi giovani avevano negato fermamente che la rivoluzione fosse stata conseguenza di incitamenti provenienti dall'esterno. Certo, avevano affermato di conoscere e approvare i *reportages* della BBC, ma null'altro. In definitiva, tutto a loro parere era scaturito all'indomani della denuncia dei crimini di Stalin fatta da Kruscev. Quindi un fatto puramente interno al blocco sovietico, legato all'insofferenza tipicamente ungherese rispetto al sistema europeo orientale. Questo passaggio della lettera di Orchard è molto

¹³ *Views of Hungarian, Revolutionary Student on the Situation in Hungary*, November 28, 1956, in NA, FO 371/122399. Gomory, aveva scritto Orchard, era uno studente del quarto anno di filosofia e aveva raccontato che durante le ore di marxismo-leninismo leggeva *Lady Chatterley*. Gli altri tre, di cui non si conoscono i nomi, erano tutti laureandi e membri del circolo *Petofi*.

interessante e merita un approfondimento. Sin dalle prime ore successive allo scoppio della rivoluzione in Ungheria, vi era stato il timore che gli ungheresi fossero stati sospinti verso la rivolta armata dalla convinzione di poter ricevere un aiuto militare occidentale; certezza che sembrava aver trovato origine nella programmazione radiofonica occidentale e, in particolare, nei messaggi di «Radio Free Europe» e «Voice of America» e che si era tradotta, come vedremo nel quarto paragrafo, in un'effettiva richiesta di armi e finanziamenti.¹⁴ Certo, non poteva non aver pesato sulle scelte dei magiari la presenza al governo degli Stati Uniti del presidente Eisenhower e del suo segretario di stato Dulles, entrambi fautori dell'idea di *roll back*: una politica di ardire nei confronti dell'URSS, in grado di far indietreggiare Mosca dalle sue posizioni, anche in Europa. È da ricordare che in piena crisi, il 27 ottobre del 1956, il segretario di stato americano aveva ribadito che «tutti coloro che pacificamente godono delle libertà hanno il solenne dovere di cercare con tutti i mezzi utili che coloro che muoiono oggi per la libertà non muoiano invano».¹⁵ Parole, queste, che, debitamente tradotte, erano sicuramente giunte attraverso le radio occidentali nei territori orientali e, conseguentemente, agli ungheresi. Dubbi, questi, che, come vedremo, avrebbero spinto gli americani a mettere a tacere queste voci, anche con l'individuazione di «testimoni oculari» chiamati a negare un qualsiasi addebito alle due radio.¹⁶

Leader indiscusso della rivoluzione era Imre Nagy. Come aveva appreso Orchard, questi studenti si identificavano e seguivano Nagy sin dal 1953, quando per la prima volta l'ungherese era stato chiamato alla guida del governo di Budapest: «È un uomo d'onore e non tornerà senza la garanzia di un ritiro sovietico».¹⁷ Piena era, quindi, la fiducia che riponevano in Nagy. Erano convinti che il loro leader non sarebbe venuto meno alle promesse di neutralità e di libere elezioni. Ciò, sempre a loro dire, avrebbe reso impossibile per l'Ungheria un ritorno allo stato precedente o un compromesso con i

¹⁴ Sul ruolo svolto dalle radio e sul concetto di «guerra fredda culturale» in Europa si veda: S. MICKELSON, *America's Other Voices Radio Free Europe and Radio Liberty*, New York, Praeger, 1983; F.S. SAUNDERS, *La guerra fredda culturale*, Roma, Fazi Editore, 2004.

¹⁵ E. DI NOLFO, *Storia delle Relazioni Internazionali*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 870.

¹⁶ Cfr. *Notes on the 46th Meeting of the Special Committee on Soviet and Related Problems*, Washington, November 13, 1956, in *Foreign Relations of the United States* (d'ora in avanti solo FRUS), 1955-1957, Eastern Europe, vol. XXV, doc. 185.

¹⁷ *Views of Hungarian, Revolutionary Student on the Situation in Hungary*, November 28, 1956, in NA, FO 371/122399.

sovietici. Talmente forte era questa convinzione, sottolineava Orchard, che negavano anche solo l'idea di una possibile controrivoluzione per l'Ungheria e rifiutavano una qualsiasi soluzione intermedia – ad esempio un regime come quello di Gomulka in Polonia. Soprattutto, precisava il britannico, sembravano non voler tener conto degli eventi in quel momento in corso nel loro paese (o di non averli ben compresi), a partire dalla recente cattura di Nagy. La presenza del nuovo governo a guida Kadar sembrava non impensierirli. Janos Kadar, questo era il loro parere, non era considerato un titoista e non godeva di sostegno nel paese. Sebbene avesse ricoperto precedentemente cariche di governo, Kadar era conosciuto come un traditore e ciò, sottolineavano, era successo solo per la sua stupidità.¹⁸ E solo la stupidità lo aveva indotto a tradire in favore dei russi. Per questi motivi, Kadar non sarebbe stato perdonato e non sarebbe riuscito a creare un'amministrazione stabile. Alla fine, di questo erano certi, Mosca sarebbe stata costretta a prendere atto che non vi erano che due alternative: assoggettare completamente il popolo ungherese o lasciarlo andare. Erano talmente convinti delle loro idee, ricordava il britannico ai funzionari del Foreign Office, talmente volenterosi di contribuire alla riuscita della rivoluzione che anche dall'esilio si muovevano per ottenere appoggi e aiuti. Essi ragionavano in termini di una possibile federazione europea orientale, in grado di ricomprendere anche la Jugoslavia. Ma ciò che aveva suscitato particolare interesse in Orchard era il ruolo che questi giovani demandavano all'Europa e, in particolare, ai giovani europei. Uno di loro aveva spiegato a Orchard che lo Student Revolutionary Council aveva avuto il mandato di smuovere l'opinione pubblica giovanile europea e internazionale. L'idea era quella di convincere gli studenti europei a mobilitarsi al fine di esercitare una pressione politica internazionale, in grado di agire sulla condotta tenuta da Mosca in Ungheria. Nel corso della discussione era stato mostrato a Orchard un manifesto e un programma che gli studenti avrebbero utilizzato per contattare le associazioni e le organizzazioni giovanili europee. L'intento era quello di riuscire a organizzare una conferenza mondiale degli studenti, eventualmente a Bruxelles, sotto lo slogan "*student of the world unite*", da cui lanciare la richiesta del ritiro delle truppe sovietiche e l'indizione di elezioni libere per

¹⁸ Gli studenti ungheresi avevano raccontato a Orchard che al tempo in cui era ministro dell'interno, Kadar era stato investito del caso Rajk e che il suo arresto era stato conseguenza del fatto che egli aveva creduto nell'integrità di Rajk.

l'Ungheria. Gli ungheresi pensavano anche alla possibilità di organizzare azioni simultanee in diverse capitali europee, eventualmente anche in città orientali, in modo da scuotere l'opinione pubblica europea. Data l'energia impiegata, commentava Orchard, questi ragazzi avrebbero potuto anche avere successo e ottenere infine appoggi. Ciò di cui necessitavano era soprattutto una guida in grado di dare suggerimenti per la realizzazione di azioni concrete, una buona dose di pubblicità ben organizzata e un certo incoraggiamento da parte di organizzazioni pubbliche, così come di finanziamenti. Sugeriva l'inglese che un tale forum sarebbe stato il luogo ideale per creare agitazione e boicottare il futuro World Youth Festival di Mosca.¹⁹ Ciò che incuriosiva e forse impensieriva il britannico era il prendere atto che i suoi giovani interlocutori non sembravano cercare altro tipo di sostegno. Anzi, avevano idee molte chiare sull'ONU, sul governo di Londra e sul presidente Tito. Scriveva Orchard che era parere di questi giovani ungheresi che l'ONU fosse impotente. L'unico compito che avrebbe potuto ancora svolgere, a loro avviso, era quello di premere affinché Mosca autorizzasse l'ingresso di osservatori nel paese in modo da prevenire ulteriori deportazioni e mitigare il clima di terrore in cui versava l'Ungheria a causa del comportamento della polizia. Ritenevano anche – senza mostrare risentimento secondo Orchard – che in quel momento storico la posizione inglese fosse debole a causa della recente crisi di Suez. Demandavano a Londra un compito di pressione diplomatica che avrebbe potuto comunque aiutare la causa ungherese. Vi era in loro, asseriva il britannico, la «consapevolezza del pericolo di una terza guerra mondiale» e per questo motivo sembravano non aver voluto un intervento diretto dell'Occidente.²⁰ Con grande sorpresa di Orchard, gli ungheresi non avevano una visione riduttiva del ruolo di Tito e della Jugoslavia, principalmente perché Tito aveva protetto Nagy. Erano convinti che la Jugoslavia avrebbe potuto svolgere un ruolo importante, in quanto in grado di esercitare una forte influenza sulla Cina e sull'India, cosa di cui Mosca avrebbe dovuto tenere conto per evitare la minaccia di una nuova frattura nel mondo comunista. Erano anche convinti che Mosca non avrebbe mai tentato un'invasione della Jugoslavia, perché ciò avrebbe significato una guerra, ma che avrebbe potuto tentare di intimorire Tito e per

¹⁹ Cfr. *Views of Hungarian, Revolutionary Student on the Situation in Hungary*, November 28, 1956, in NA, FO, 371/122399, cit.

²⁰ Cfr. *ibid.*

questo motivo essi chiedevano che la posizione di quest'ultimo fosse garantita. Contrariamente a quanto affermato dalla polizia austriaca in quei giorni, secondo la quale questi giovani rifugiati, almeno 85.000, per lo più operai e studenti, sarebbero stati pronti a rifarsi una vita altrove,²¹ Orchard assicurava i suoi interlocutori del F.O. che gli ungheresi da lui incontrati erano impegnati a lavorare duramente per tornare nel loro paese di provenienza. Non solo, Orchard invitava il governo inglese a prendere in considerazione un'eventuale azione. «A me sembra», scriveva il britannico, «che il blocco di rifugiati ora costituisca una forza politica potente che non andrebbe dispersa rapidamente, sebbene secondo i testimoni, l'Austria non può più a lungo affrontare il problema».²² L'inglese forniva anche una seconda indicazione. Da tutti i punti di vista, esordiva Orchard, essi starebbero meglio dentro e non fuori dall'Ungheria. E proseguiva: «Sebbene sia difficile per noi invitare a una mediazione orientale dentro l'Ungheria per la possibilità di un *tu quoque*, impressionerebbe gli indiani e gli altri paesi se questi potessero essere portati a stretto contatto con i rifugiati e pressati a risolvere il problema del rimpatrio e della riabilitazione sotto un regime accettabile».²³ Una tale azione, secondo Orchard, avrebbe creato pressione sui sovietici che si sarebbero trovati a dover giustificare questo espatrio di massa. La muta richiesta di Orchard, di fornire aiuto ai rifugiati ungheresi per la realizzazione di un forum degli studenti europei, o di inserire Londra in un processo di mediazione per l'Ungheria, poneva interrogativi importanti, apriva strade percorribili e, soprattutto, sembrava poter mitigare il senso di imbarazzo vissuto dagli inglesi rispetto all'accusa di inazione che pesava su Londra e sugli altri stati occidentali.

3. *Gli inglesi e l'opinione pubblica europea*

Per comprendere appieno lo stato d'animo inglese è opportuno leggere alcune delle missive che erano giunte all'attenzione del primo ministro Eden nel corso di quelle settimane. Queste lettere di privati cittadini e istituzioni danno un chiaro segnale di quello che era l'orientamento dell'opinione pubblica inglese ed europea in quei giorni.

²¹ Cfr. *ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

Sentimento su cui facevano sicuramente affidamento i rifugiati ungheresi nel perseguire i loro obiettivi. Lo scrittore tedesco Ernst Pfeiffer scriveva che l'azione compiuta dal governo Eden in Egitto era da considerarsi una "*Polizeiaktion*" che aveva messo in pericolo il mondo esattamente come aveva fatto l'intervento sovietico in Ungheria.²⁴ Più articolata era la lettera di Dorothea Winde da Berlino che iniziava il suo testo raccontando delle centinaia di tedeschi che in quei giorni avevano marciato in sostegno degli ungheresi. La Winde proseguiva poi con un vero atto di accusa: «Le mani degli inglesi sono sporche del sangue ungherese; la Gran Bretagna tiene le sue dita in ogni torta e aiuta solo coloro che si vendono a lei. Quando capiranno i signori oltre il canale che la loro egemonia è finita? Aiutate gli ungheresi!».²⁵

La rabbia contenuta in queste parole trovava la sua ragione e giustificazione non solo nel desiderio di aiutare il processo di liberazione ungherese, ma anche nella consapevolezza che senza la partecipazione e, soprattutto, la volontà delle potenze europee e occidentali non vi sarebbe stata la vittoria. Consapevolezza che si traduceva in mortificazione, come quella vissuta dai tedeschi che non potevano ottenere la riunificazione del loro paese. Come la Russia, sottolineava infatti la Winde, la Gran Bretagna si opponeva alla riunificazione tedesca. Il 19 novembre la Surrey Federation of Trades Councils inviava una nota in cui deplorava i recenti eventi in Egitto e in Ungheria che «avevano minacciato la pace mondiale e condotto a una quasi terza guerra mondiale».²⁶ Nella missiva si chiedeva l'immediato ritiro delle truppe francesi, britanniche e israeliane dall'Egitto, lo stazionamento delle truppe ONU per tutto il tempo necessario alla pace, il ritiro delle truppe sovietiche dall'Ungheria e l'invio di osservatori delle Nazioni Unite per il cessate le ostilità.²⁷ Il 22 novembre, la British Soviet Friendship Society invitava il governo di Londra ad accettare l'invito formulato dal governo svizzero per la realizzazione di un incontro, a livello di capi di stato, volto a discutere la situazione europea. Londra avrebbe dovuto prendere atto, secondo gli estensori della nota, che era ormai giunto il momento di procedere al ritiro delle truppe sovietiche dai paesi dell'Europa orientale e di quelle occidentali dall'Europa dell'Ovest.

²⁴ Cfr. *Ernst Pfeiffer*, Schriftsteller, November 4, 1956, in NA, FO 371/122399.

²⁵ *Dorothea Winde*, Berlin, November 5, 1956, in NA, FO 371/122399.

²⁶ *Surrey Federation of Trades Councils*, November 19, 1956, in NA, FO 371/122399.

²⁷ Cfr. *ibid.*

Una proposta, quella svizzera, che era stata accettata dal sovietico Bulganin, ma rifiutata dal premier Eden. Quest'ultimo, secondo i latori della lettera, avrebbe dovuto rivedere la sua posizione e rendere possibile la realizzazione dell'incontro. Il 26 novembre, pochi giorni dopo la cattura di Nagy, il Derby Free Church Federal Council comunicava al governo inglese la propria ammirazione per il coraggio del popolo ungherese, chiedeva il cessate-il-fuoco, il ritiro delle truppe sovietiche e l'intervento degli osservatori ONU.²⁸ Chiude questa breve carrellata la nota dell'unione degli studenti della facoltà di agraria dell'università di Nottingham con cui gli studenti desideravano comunicare al governo inglese il sentimento di orrore e disgusto provato di fronte alle atrocità commesse dalle forze militari sovietiche ingaggiate nel reprimere il popolo ungherese.²⁹ La crisi ungherese e la contemporanea crisi di Suez avevano riaperto nell'opinione pubblica europea ferite mai guarite, riscoperto sogni soltanto accantonati, soprattutto risvegliato paure. Sono, infatti, questi gli anni che precedono le imponenti manifestazioni contro la bomba atomica, sono gli anni della consapevolezza che una terza guerra mondiale avrebbe di fatto decretato la distruzione del centro Europa. E sono questi anche gli anni in cui si è affermata la dottrina del *roll back* – l'idea che si debba aiutare in tutti i modi un popolo che cerca la sua libertà – gli anni delle trasmissioni radiofoniche occidentali che incitavano l'Est europeo a liberarsi dal giogo comunista, gli anni della Guerra Fredda. Tutte le note giunte al governo inglese dimostravano il profondo desiderio dei cittadini europei, ancora ben consci delle atrocità della guerra, di voler vivere in un continente finalmente pacificato. Cittadini che mal sopportavano però, sia l'inazione dei governi occidentali di fronte a un popolo che chiedeva aiuto, sia la decisione inglese di intervenire militarmente in Egitto mettendo in pericolo la pace mondiale. Un'opinione pubblica europea più matura a cui avevano guardato, probabilmente con grandi aspettative, i rivoltosi ungheresi e ora guardavano i giovani rifugiati incontrati da Orchard. Un'opinione pubblica a cui Londra avrebbe certamente voluto dare dimostrazione di operatività e volontà di sostegno al popolo ungherese. Alla fine del mese di novembre Londra decideva di non limitare a 2.500 unità il numero di rifugiati ungheresi da ammettere su suolo britannico, incontrando il primo plauso da parte del

²⁸ Cfr. *Risoluzione del Derby Free Church Federal Council*, November 26, 1956, in NA, FO 371/122399.

²⁹ Cfr. *Union of Students*, December 7, 1956, in NA, FO 371/122399.

4. *Armi, aerei e soldati*

Certo la decisione di accogliere i rifugiati ungheresi rappresentava un primo passo, ma non esauriva la responsabilità inglese di fronte all'opinione pubblica. Né poteva essere risolutiva la lettera di Orchard, quando riportava le rassicuranti parole dei giovani rifugiati che dicevano di non aspettarsi nulla dagli inglesi e affermavano che la rivoluzione non era nata sulla base dell'idea che l'Occidente sarebbe stato pronto ad aiutare i rivoluzionari. Sappiamo oggi – ed è presumibile che lo sapessero anche gli inglesi – che alcune di queste dichiarazioni erano di fatto state pilotate dagli americani. Non solo, il basso profilo assunto dai rifugiati poteva essere anche letto come una manovra per ottenere quell'aiuto occidentale che non era arrivato nei primi giorni di novembre, ma che se giunto infine avrebbe potuto ancora aiutare gli ungheresi a resistere contro il tentativo sovietico di riprendere il controllo del paese. Il resoconto di Orchard ricomponeva quella pagina dell'inizio della rivoluzione ungherese, archiviata sin troppo frettolosamente dall'Occidente, e imponeva una rilettura di quelle che erano state, da un lato, le richieste ungheresi di aiuto militare effettivamente giunte al governo di Londra e, dall'altro, le reali responsabilità di «Radio Free Europe» e «Voice of America», ora accusate di aver sobillato la rivoluzione. Il 31 ottobre era giunta al governo inglese un'accurata richiesta di aiuto. L'appello, inviato anche ad altri governi e ai mezzi di informazione occidentali, era a firma di Emerich von Pataky, *chairman* dell'*Hungarian Council in Germany*.³¹ Pataky chiedeva per i combattenti ungheresi medicine, stivali, vestiti, ma soprattutto armi dall'Europa occidentale e dall'America. In apertura di comunicato si premurava di spiegare che coloro che combattevano per la libertà dell'Ungheria erano tutti anti-comunisti e oppositori di Mosca e che solo per motivi tattici si erano divisi in due diversi movimenti di opinione. In quei giorni, infatti,

³⁰ Secondo i dati in possesso dell'Office of the Permanent Organization al 13 novembre le quote dei rifugiati erano così ripartite: 5.000 in USA, 2.000 più bambini in Italia, 3.000 in Germania, nessun limite per la Francia, 5.000 in Portogallo. Da parte sua il Canada avrebbe erogato 100.000 dollari alla UN Refugees Organization e altri 100.000 alla Croce Rossa. Cfr. *Telegram from the Office of Permanent Organization to the Department of State*, November 13, 1956, in FRUS, doc. 187.

³¹ Cfr. *Memorandum Emerich von Pataky, Chairman of the Hungarian Council in Germany*, October 31, 1956, in NA, FO 371/122399. Facevano parte dello Hungarian Council: Imre Deak, Georg Bereczky, Odon Barabas, Katalin Stuedt, Arpad Zolyomy.

in Ungheria, erano in corso scontri tra sostenitori del vecchio governo e simpatizzanti del nuovo governo diretto da Nagy, mentre le truppe sovietiche, a seguito dell'accordo raggiunto dal primo ministro, si erano ritirate sul confine. Tra le prime richieste di Pataky vi era quella di tenere aperte le frontiere occidentali dell'Ungheria anche con l'aiuto delle potenze occidentali, in modo da sostenere il rifornimento di armi e mezzi e incoraggiare la resistenza. Seguivano poi richieste più puntuali: l'Austria avrebbe potuto lasciare parte dei suoi panzer (30-50 pezzi) ai cittadini ungheresi; gli Stati Uniti e il Regno Unito avrebbero potuto prestare 20 aereoporti e, infine i governi di Parigi e Bonn avrebbero potuto concedere crediti (almeno 10 milioni di dollari), armi e materiali. Vi era un inciso, scritto tra parentesi, che invitava la Germania occidentale a lottare per la sua zona orientale, la Repubblica Democratica Tedesca (*Westdeutschland erkaempfe sich die Ostzone!*). Era chiaro che, con questo comunicato, lo Hungarian Council chiamava la comunità occidentale ad andare oltre il tipo di aiuto concesso fino a quel momento (generi alimentari e aiuti umanitari) e a contribuire con armi, soldi e truppe alla riuscita del progetto di liberazione perseguito dagli ungheresi. Non solo, il comunicato era anche un appello a lottare per la liberazione del centro Europa. Come sottolineato anche da Orchard nella sua lettera, esisteva nel popolo ungherese un'idea di Europa; un desiderio di appartenere e partecipare alla costruzione dell'Europa: «In questo momento, in terra di Ungheria viene combattuto e assicurato il destino di una futura Europa fatta di vera democrazia, di libertà umana e nazionale».³² Era questo, asseriva Pataky, l'obiettivo a cui si stava preparando da oltre dieci anni lo Hungarian Council e per cui aveva predisposto specifici piani. Il comunicato riportava in calce anche un testo manoscritto rivolto direttamente a sir Anthony Eden, primo ministro inglese: gli ungheresi chiedono «un contributo immediato di 10 milioni di sterline a titolo di compensazione degli errori britannici che avevano portato a una nuova invasione dell'Ungheria».³³ Quali che fossero gli errori commessi dagli inglesi a cui si riferivano gli uomini raccolti intorno a Pataky – con molta probabilità il messaggio si riferiva alle modalità e alle scelte compiute dai britannici durante la seconda guerra

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

mondiale, anche in tema di appoggio alle forze di resistenza nazionali³⁴ –, Londra non aveva accolto la richiesta ungherese, anzi era scivolata malamente e pienamente dentro la crisi di Suez. Il 5 novembre, all'indomani del nuovo ingresso delle forze armate sovietiche a Budapest che aveva costretto Nagy a riparare presso l'ambasciata jugoslava di Budapest, era giunto a Londra un nuovo comunicato, sempre a firma di Pataky. Il comunicato era stato inviato nuovamente a tutti i mezzi di comunicazione radiofonica e alle agenzie di stampa occidentali e non era altro che un atto di accusa rivolto all'inazione dell'Occidente: «Ciò che avevamo annunciato nella nostra nota del 31 ottobre», scrivevano gli ungheresi, «è divenuto realtà. I sovietici in Ungheria agiscono peggio di prima e mostrano i denti».³⁵ La Germania, gli Stati Uniti, la Francia e il Regno Unito, si leggeva nel comunicato, si erano troppo esposte nella questione del Canale di Suez e ciò a causa del loro bisogno di petrolio. «Non sarebbe stato meglio», proseguiva la nota, «con più possibilità di successo e con meno perdite, mostrare ai russi i loro limiti – occupandosi della questione ungherese – prima che arrivino al Mediterraneo? Desiderano gli americani una seconda Pearl Harbor, questa volta creata dai russi via Malta?». Il comunicato si chiudeva con un'accorata richiesta: «Noi siamo certi che Nixon e Eisenhower ascolteranno il nostro grido e non trascureranno le nostre indicazioni sulle promesse russe. È passato già un anno da Ginevra [n.d.r. conferenza di Ginevra, ottobre-novembre 1955] e i russi hanno avuto il tempo di rafforzarsi. Ascoltate il nostro grido e aiutate le forze ungheresi con armi, materiali e denaro. Preghiamo affinché il nostro grido sia ascoltato dai paesi liberi dell'Occidente che siano in grado di comprendere la tattica sovietica e svilire le possibilità sovietiche».³⁶

Com'è noto, nessuna potenza occidentale era intervenuta in aiuto degli ungheresi, né tantomeno Londra, costretta ad accettare il cessate-il-fuoco (6 novembre) in Egitto come deliberato dall'assemblea delle Nazioni Unite, su richiesta degli Stati Uniti. Ma

³⁴ Come scrive Deaglio nel volume *La banalità del bene*, di fronte all'avanzata dell'Armata Rossa, ormai prossima alla Galizia, il primo ministro ungherese, conte Kallai, prese contatti con inglesi e americani per una pace separata ed evitare così l'ingresso dei russi. Cfr. E. DEAGLIO, *La banalità del bene. Storia di Giorgio Perlasca*, Milano, Diario Libri, 2003, pp. 47 e 73. Sulle azioni compiute dal SOE in Ungheria si veda A. ODGE, *Through Hitler's Back Door. SOE Operations in Hungary, Slovakia, Romania and Bulgaria 1939-1945*, Bantley, Pen&Sword Books Ltd, 2010. Sulle difficoltà e anche i ripensamenti avuti dal SOE nei confronti dei movimenti di resistenza orientali si veda il caso cecoslovacco in B. BENOCCI, *Now We Set Europe Ablaze!*, in «Storia delle Relazioni Internazionali», XIV, 2, giugno 2003.

³⁵ *Kritische Lage in Ungarn – Taktik der Sowjettruppen*, November 5, 1956, in NA, FO 371/122399.

³⁶ *Ibid.*

cosa aveva convinto gli ungheresi, ci si chiedeva in quei giorni, a credere possibile un aiuto armato occidentale? Il primo comunicato di Pataky non lasciava grandi dubbi: l'entusiasmo e la certezza di un deciso aiuto occidentale ne erano i tratti principali. A dare avvio a una vera e propria indagine conoscitiva sulle responsabilità occidentali rispetto alla crisi ungherese furono però i tedeschi, che, all'indomani dello scoppio della crisi, avevano chiamato in causa «Radio Free Europe» e «Voice of America» e, indirettamente, Washington. Situazione, questa, come dichiarato dallo stesso Eisenhower, che creava grande preoccupazione negli Stati Uniti e richiedeva un immediato intervento americano: «We should devote all our efforts to correcting this impression. [...] It has never been our policy to incite captive peoples to insurrection, but we have always stood ready to assist in their peaceful liberation through giving strong moral support to the captive peoples».³⁷

5. Il ruolo delle radio e le direttive statunitensi

Ad avvalorare la tesi tedesca contribuirono in quei primi giorni di novembre le testimonianze di alcuni rifugiati ungheresi che erano stati accolti dalla legazione americana di Budapest. Come riferiva Edward Wailes, la mattina del 4 novembre l'ungherese Bela Kovacs e due suoi luogotenenti avevano chiesto asilo alla legazione americana. Pur avendolo negato, i funzionari avevano concesso agli ungheresi di pernottare presso i locali dell'ambasciata a causa dei pesanti bombardamenti che erano in corso in quelle ore. Nel corso di una conversazione informale tra i membri della legazione e i magiari, Kovacs aveva dichiarato che la radio americana aveva fuorviato il popolo ungherese e fatto credere di poter contare su un efficace aiuto degli Stati Uniti in caso di problemi con i sovietici. Gli stessi pronunciamenti ufficiali dei più alti livelli del governo statunitense avevano contribuito, secondo l'ungherese, alla creazione di questa illusione. Con veemenza, ricordava Wailes, il magiaro aveva poi aggiunto che, se la politica americana verso il comunismo era stata di natura puramente difensiva e a tutela degli Stati Uniti, questi ultimi avrebbero dovuto dirigere la loro propaganda anti-comunista verso l'Unione Sovietica e lasciar stare gli stati orientali. Kovacs, riportava il

³⁷ *Memorandum from the Counselor of the Department of State (McArthur) to the Acting Secretary of State, November 13, 1956, in FRUS, doc. 184.*

funzionario, aveva lasciato pochi dubbi sull'operato degli americani: a suo parere, gli Stati Uniti avevano cinicamente e a sangue freddo manovrato il popolo ungherese contro l'URSS per il raggiungimento dei propri obiettivi egoistici.³⁸ In chiusura di relazione, Wailes aveva ritenuto opportuno ricordare anche quella che era stata l'esperienza dei membri della legazione a partire dal 23 ottobre. Sebbene nell'opinione della legazione, scriveva Wailes, gli ungheresi avrebbero agito nello stesso modo anche in presenza di una linea più moderata nei confronti del governo comunista ungherese, non vi era dubbio che la propaganda perseguita in passato dalla radio era in quel momento fonte di imbarazzo per il personale della legazione. I funzionari erano, infatti, ben consapevoli del modo idealistico in cui si erano comportati gli ungheresi e dell'alto piano morale sui cui era stata condotta la rivoluzione. Questo rendeva molto più complicato spiegare o tentare di giustificare i programmi radiofonici americani e le dichiarazioni politiche. Un fatto, questo, importante, concludeva Wailes, di cui si sarebbe dovuto tener conto in futuro non solo per la programmazione radiofonica, ma anche nelle dichiarazioni ufficiali dirette verso l'Ungheria e tutti i paesi della cortina di ferro.³⁹ Il primo provvedimento assunto da Washington, come accennato in precedenza, fu quello di individuare delle figure del movimento rivoluzionario o esponenti del governo ungherese, denominati "testimoni oculari", in grado di negare che «Radio Free Europe» e «Voice of America» avessero incitato alla rivolta.⁴⁰ Vi fu in quei giorni una precisa pressione su Anne Kethly, esponente del partito social-democratico ungherese e membro del governo Nagy, affinché affermasse, tra l'altro, che «in nessun caso l'Ungheria avrebbe dovuto separarsi dall'Unione Sovietica».⁴¹ Indicazioni che la Kethly avrebbe seguito nei giorni successivi, dichiarando, in occasione di una conferenza svoltasi a Washington, che la rivolta ungherese era stata spontanea e in nessun modo istigata da fonti esterne; le trasmissioni americane, assicurò, avevano informato i

³⁸ Cfr. *Telegram from the Legation in Hungary to the Department of State*, November 19, 1956. Nota inviata da Edward T. Wailes, Minister to Hungary after July 26, 1956, in FRUS, doc. 198.

³⁹ Cfr. *Telegram from the Legation in Hungary to the Department of State*, November 19, 1956, in FRUS, doc. 198.

⁴⁰ Cfr. *Notes on the 46th Meeting of the Special Committee on Soviet and Related Problems*, Washington, November 13, 1956, in FRUS, doc. 185. Nel corso della riunione, Mr. Boerner affermò di avere un disertore pronto a sostenere che la rivolta non fosse stata originata dalla propaganda delle due radio occidentali. Mr. Meyer confermò di averne tre pronti a sostenere lo stesso.

⁴¹ *Telegram from the Office of the Permanent Organization to the Department of State*, November 13, 1956, in FRUS, doc. 187.

patrioti, ma non ispirato le loro azioni.⁴² La dichiarazione della Kethly avvalorò e sostenne quella dell'ambasciatore americano Lodge, che il 19 novembre davanti all'assemblea generale delle Nazioni Unite fu costretto a difendersi, a seguito del duro attacco del rappresentante ungherese Horvath, che a sua volta aveva parlato di deplorable comportamento delle due radio occidentali. Così Lodge: «As regards the statement that we sought to give the impression that there would be United States military help in Hungary, I assert on the very highest authority – and this has been gone into very thoroughly – that no one has ever been incited to rebellion by the United States in any way, either by radio broadcasts or any other way».⁴³

Nelle stesse settimane Washington condusse un'indagine sulla condotta delle radio anche con il coinvolgimento “discreto” dei rifugiati, a cui venne sottoposta una lista di domande volta a comprendere quanto e fino a che punto questi avessero trovato incitamento nelle comunicazioni radiofoniche e, in particolare, in quali dei termini usati dagli *speaker*.⁴⁴ Emergeva così, all'indomani della pubblicazione del rapporto Kruscev, che il dipartimento di stato e il National Security Council avessero consegnato le seguenti linee guida alle radio: incoraggiare pacifici cambiamenti evolutivi che avrebbero dovuto condurre verso la liberalizzazione delle loro istituzioni; segnalare i progressi dell'anti-stalinismo e il livello di liberalizzazione raggiunto nelle varie nazioni prigioniere; sfruttare in pieno la propaganda della dichiarazione Tito-Krusciov di Belgrado (2 giugno 1955), in cui si affermava che le questioni di organizzazione interna o le differenze nei sistemi sociali erano di sola competenza dei singoli paesi.⁴⁵ Nel seguire queste indicazioni le radio avrebbero comunque dovuto rispettare la direttiva del 1951 che impediva agli *speaker* di cedere a un impulso naturale e portare speranza ai loro connazionali con la promessa di un intervento armato dall'Occidente. Come ricordato da Wailes nella sua nota – e ora confermato dalla relazione conclusiva sull'operato delle radio – emergeva che «Radio Free Europe», all'indomani dello scoppio della rivoluzione ungherese, era andata oltre le indicazioni di programmazione

⁴² Cfr. *Memorandum from the Acting Director of the United States Information Agency (Washburn) to the President*, Washington, November 19, 1956, in FRUS, doc. 197.

⁴³ *Editorial Note*, in FRUS, doc. 193.

⁴⁴ Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in Austria*, November 26, 1956, in FRUS, doc. 202.

⁴⁵ Cfr. *Memorandum from the Director of Central Intelligence (Dulles) to the President*, Washington, November 20, 1956, in FRUS, doc. 199.

autorizzate, arrivando a fornire consigli tattici ai patrioti per gestire e indirizzare la ribellione e, forse ancor più grave, a indicare le persone più qualificate per condurla.⁴⁶ Ma mai, asseriva il documento conclusivo, «Radio Free Europe» aveva garantito ai ribelli un intervento armato americano. Alla fine del mese di novembre, Washington dimostrava di avere già chiaro il cammino da seguire. Del resto, gli eventi in Ungheria avevano ampiamente dimostrato – questa era la conclusione a cui era giunto il National Security Council in quei giorni – che Mosca non si preoccupava di agire militarmente pur di mantenere l’attuale assetto dell’Europa orientale. Ogni eventuale azione americana, soprattutto di natura militare, avrebbe portato inevitabilmente a una guerra generale.⁴⁷ Gli americani prendevano atto anche che occorreva rassicurare Mosca, consci del fatto che le azioni compiute dai sovietici in Ungheria fossero state dettate dall’insicurezza sovietica rispetto ai piani americani sul paese magiaro. Gli Stati Uniti avrebbero dichiarato di «non guardare all’Ungheria o agli altri stati satelliti come a dei potenziali alleati militari».⁴⁸ In futuro, alla luce di quanto avvenuto, l’interesse americano verso i paesi dell’Europa orientale avrebbe dovuto limitarsi a veder nascere governi comunisti nazionali dotati di una maggiore libertà di azione seppur ancora legati al sistema politico e militare sovietico. Nei confronti di questi paesi, gli Stati Uniti avrebbero adottato una politica di apertura economica e culturale, coinvolgendo in questo anche la Germania occidentale e la Gran Bretagna.⁴⁹ Nell’immediatezza, occorreva chiudere la questione della responsabilità delle radio americane e dimostrare all’opinione pubblica mondiale, ai sovietici e agli ungheresi l’esistenza di un interesse specifico statunitense per i rifugiati e per una veloce normalizzazione della situazione del paese magiaro.⁵⁰ Soprattutto, occorreva correggere l’idea che Washington fosse indifferente ai fatti di Ungheria e quindi inattiva presso le Nazioni Unite, poiché

⁴⁶ Cfr. *ibid.*

⁴⁷ Cfr. *National Security Council Report*, November 19, 1956, in FRUS, doc. 196.

⁴⁸ *Telegram from Legation in Hungary to the Department of State*, December 14, 1956, in FRUS, doc. 212.

⁴⁹ Cfr. *National Security Council Report*, November 19, 1956, in FRUS, doc. 196. Sull’apertura o il rafforzamento delle relazioni economiche e culturali tra Stati Uniti e i paesi orientali, processo alquanto difficoltoso, si veda B. BENOCCI, *Le aspettative italiane e il commercio con l’Est europeo, tra malumori americani e profferte sovietiche (1957-1960)*, in «Eunomia», IV n.s., 1, 2015, pp. 89-116.

⁵⁰ Cfr. *Memorandum of Conversation*, New York, December 14, 1956, in FRUS, doc. 656. In occasione di un incontro con il sovietico Kuznetsov, quest’ultimo aveva affermato che Mosca voleva risolvere il problema ungherese, ma che vi erano troppo interferenze e molta propaganda. Kuznetsov si riferiva anche a «Radio Free Europe» e affermava che la radio avesse istigato il popolo ad assumere una posizione ostile al regime presente.

preoccupata per gli eventi in corso in Medio Oriente.⁵¹ Da un lato, Washington avrebbe lavorato per aiutare il segretario generale delle Nazioni Unite, dall'altro, si sarebbe impegnata ad accogliere più rifugiati, assicurandosi che l'opinione pubblica mondiale fosse ben informata su questi provvedimenti. Infine, dal punto di vista politico, Washington avrebbe agito solo ed esclusivamente sul governo Kadar al fine di convincerlo ad accettare l'ingresso di osservatori ONU in territorio ungherese.

6. Il possibile ruolo inglese, Tito e Hammarskjöld

Isolata a livello internazionale, impossibilitata a consultarsi con l'alleato di sempre, gli Stati Uniti, Londra sembrò valutare alcune strade per comprendere fino a che punto spingere un proprio coinvolgimento, anche solo diplomatico, in quella che stava diventando la questione ungherese. Anche Londra, del resto, avrebbe voluto riscattarsi rispetto all'opinione pubblica inglese e europea. E vi era sempre l'idea di Orchard che Londra potesse farsi promotrice di una mediazione orientale per l'Ungheria o persino aiutare i giovani rifugiati nel loro disegno di coinvolgere gli studenti europei. Gli inglesi ritennero opportuno sondare Belgrado, che rappresentava, come abbiamo accennato precedentemente, l'elemento disturbante in una compagine politica che si stava allineando all'idea che la crisi magiara rientrasse negli affari interni di un paese o, tutt'al più, fosse ascrivibile in un sistema di guerra fredda consolidato al quadro dei rapporti tra Mosca e i suoi alleati. «Non sono per niente ansioso di incoraggiare una mediazione di Tito», scriveva però a fine novembre sir Roberts, né «così dispiaciuto degli eventi che sono intercorsi, in particolare del rapimento di Nagy che ha esacerbato i rapporti tra Belgrado e Mosca e compromesso il ruolo di Tito nella questione ungherese, fino quasi a escluderlo per il momento».⁵² Prima di proseguire, è opportuno chiarire le singolari modalità che avevano portato alla cattura di Nagy e che lasciavano parlare di rapimento. Il 22 novembre, sulla base di rassicurazioni jugoslave, Nagy e i suoi collaboratori avevano lasciato l'ambasciata ungherese diretti in Romania, ma lungo il tragitto il bus su cui viaggiavano era stato fermato inaspettatamente dalla polizia sovietica e fatto deviare con la conseguente cattura di Nagy e dei suoi accoliti.

⁵¹ Cfr. *Circular Instruction from the Department of State to All Diplomatic and Consular Posts*, Washington, December 12, 1956, in FRUS, doc. 209.

⁵² *Letter from sir Roberts to British Embassy, Belgrad*, November 29, 1956, in NA, FO 371/122399.

All'indomani del rapimento, Belgrado aveva inviato una nota di protesta indirizzata, sia a Mosca, sia a Budapest, senza però ricevere risposta. Era questo il momento, secondo Roberts, di spingere e incoraggiare un intervento di Hammarskjöld perché se ciò avesse portato a una formula Gomulka per l'Ungheria, Belgrado avrebbe potuto anche accettarla. Del resto, asseriva l'inglese, la Jugoslavia era pur sempre un paese confinante dell'Ungheria e avrebbe tratto vantaggio da una ritrovata stabilità ungherese. Ma, e di questo Robert era consapevole, sarebbe stato opportuno tener conto dell'umiliazione e del disappunto vissuto dagli jugoslavi, che, sin dall'inizio della crisi, avevano garantito l'incolumità e la libertà di Nagy.⁵³ Così, il 4 dicembre, Roberts e il sottosegretario di stato jugoslavo Vidic si incontrarono per un franco scambio di vedute. Il sottosegretario ammetteva un certo pessimismo sulla situazione ungherese. Infatti, spiegava Vidic, né i russi né Kadar sembravano intenzionati a modificare la loro posizione o i loro atti su Nagy e compagni. E ciò era confermato dal fatto che Belgrado non aveva ricevuto ancora risposta alla sua nota del 24 novembre. In particolare, ricordava il sottosegretario, il governo ungherese sosteneva con fermezza che la questione magiara fosse di sola competenza dell'Ungheria. La situazione però turbava gli jugoslavi, poiché essi si erano fidati dei rumeni e avevano finito col perdere Nagy. Vidic ricordò a Roberts che erano stati i rumeni a suggerire per primi una partenza di Nagy per la Romania. Proposta a cui gli jugoslavi avevano aderito previa approvazione dello stesso Nagy, che però non era mai giunta («which has not forthcoming»)⁵⁴ Era idea di Vidic che Kadar avesse inteso consentire a Nagy e ai suoi amici di rientrare in patria, almeno temporaneamente, e che l'intervento delle autorità di sicurezza sovietiche, che avevano deviato il percorso del bus, fosse stato anche per lui inaspettato e improvviso.⁵⁵ Sorprendentemente per Roberts, il giudizio del sottosegretario su Kadar non era negativo. Vidic riteneva che, «nonostante i suoi errori e quelli commessi dai russi, Kadar fosse fundamentalmente un uomo onesto che poteva ancora cambiare la sua situazione».⁵⁶ Non solo, sorprendendo ancora Roberts, Vidic riconosceva che sebbene i consigli dei lavoratori ungheresi fossero da considerare la sola espressione della volontà

⁵³ Cfr. *ibid.*

⁵⁴ *From Belgrad to Foreign Office*, December 4, 1956, in NA, FO 371/122399, Confidential.

⁵⁵ Cfr. *ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

popolare, Kadar era giustificato nel rifiutare loro di condividere l'autorità di governo. Alla richiesta di Roberts se la Jugoslavia si sentisse minacciata dai sovietici, Vidic aveva risposto negativamente, ringraziando molto gli inglesi per la costante attenzione verso Belgrado, definendola «very fair in all circumstances».⁵⁷ Vidic non aveva nascosto l'esistenza di serie divergenze tra Mosca e Belgrado, ma aveva anche detto che era intenzione della Jugoslavia mantenere il più possibile buone relazioni «tra stati».⁵⁸ Aveva poi aggiunto che Mosca non sembrava intenzionata a ostacolare i piani jugoslavi di sviluppo economico. In merito al coinvolgimento di Hammarskjöld o di osservatori ONU nella crisi ungherese, lo jugoslavo aveva risposto che non vi erano obiezioni da parte della Jugoslavia, aggiungendo che il governo jugoslavo avrebbe contattato il segretario generale nel corso della stessa giornata. In chiusura di incontro, in risposta alle lamentele di Roberts per i toni usati da Belgrado sulla crisi mediorientale, Vidic si era preoccupato di ben definire la posizione jugoslava: Belgrado rivendicava una piena indipendenza e, rispetto alla sua condotta sui magiari e nelle relazioni con Mosca, pur essendo consapevole dell'apprensione che questo comportamento creava in Occidente, la Jugoslavia avrebbe seguito la sua linea. La chiacchierata con Vidic non aveva sciolto tutti i dubbi inglesi – se non rincuorato Roberts. Era chiaro che Londra avrebbe potuto agire ben poco sulla Jugoslavia e anche quest'ultima sembrava ormai sul punto di rivedere la sua posizione sull'Ungheria; lo stesso Nehru, che inizialmente aveva esposto molto l'India nella causa magiara, e per questo era stato richiamato anche da Orchard nella sua lettera come probabile interlocutore per i rifugiati, ora sembrava disinteressarsene.⁵⁹ Anche l'idea che era circolata in quei giorni in Occidente di agire sui sovietici boicottando i giochi olimpici in programma a Mosca sembrava non aver trovato adesioni: il Canada e la Germania avevano comunicato che avrebbero inviato i loro atleti, mentre la Francia non aveva dato indicazioni sulle proprie intenzioni; in generale si riteneva che fosse troppo tardi per procedere ad un ritiro delle delegazioni.⁶⁰ Infine, seguire l'esempio americano e appoggiare Hammarskjöld risultava difficile agli

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Cfr. *Views of Hungarian, Revolutionary Student on the Situation in Hungary*, November 28, 1956, in NA, FO 371/122399.

⁶⁰ Cfr. *Telegram from the Office of the Permanent Organization to the Department of State*, November 13, 1956, in FRUS, doc. 187.

inglesi a causa della crisi mediorientale di competenza delle Nazioni Unite. Come aveva dimostrato l'incontro con Vidic ed era stato sottolineato da Orchard nella sua lettera, a causa dell'intervento in Egitto, Londra era costretta a muoversi, ma con cautela, poiché ogni passo poteva essere largamente frainteso.

7. *Epilogo e conclusioni*

Il 2 dicembre del 1956, in uno con altre tredici nazioni, gli Stati Uniti sottoposero all'attenzione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite il progetto di risoluzione A/3413, che chiedeva ai sovietici e agli ungheresi di lasciar entrare gli osservatori ONU in Ungheria. Il giorno successivo, ancora prima che il progetto venisse approvato, il governo ungherese informava il segretario generale che l'ingresso di osservatori ONU avrebbe violato la sovranità dell'Ungheria ed era contrario ai principi della carta delle Nazioni Unite. Kadar, però, si disse favorevole a incontrare il segretario generale a Roma o a New York per fornirgli personalmente informazioni soddisfacenti sulla situazione in Ungheria e si mostrò disponibile ad avviare negoziati diretti a Budapest «in un secondo momento, adatto a entrambe le parti».⁶¹ Hammarskjöld propose, quindi, il 16 dicembre, ma incontrò nuovamente il rifiuto di Kadar che definì la data non appropriata; Budapest reiterava però l'impegno a lavorare per l'individuazione di una futura possibile data.⁶² Era chiaro, come suggerito da Vidic a Roberts, che questa non era altro che una mera azione dilatoria. Alla fine del mese di dicembre, Wailes scriveva che il governo fantoccio di Kadar era riuscito a prendere il controllo del paese e a sedare la fame rivoluzionaria. Avevano giocato a suo favore le difficoltà economiche, la paura e le azioni del governo che avevano ridotto la capacità dei rivoluzionari di mettere in atto azioni violente.⁶³ Da parte sua, nel corso delle stesse settimane Washington aveva lavorato per cancellare la brutta pagina del coinvolgimento di «Radio Free Europe» e «Voice of America» nello scoppio della rivoluzione ungherese e riabilitare gli Stati Uniti a livello internazionale. Il 12 dicembre, Hoover⁶⁴

⁶¹ *Editorial Note*, in FRUS, doc. 206.

⁶² Cfr. *ibid.*

⁶³ Cfr. *Despatch from the Legation in Hungary to the Department of State*, February 6, 1957, in FRUS, doc. 231.

⁶⁴ Herbert C. Hoover, Jr., Under Secretary of State and Chairman, Operations Coordinating Board, fino al febbraio 1957.

aveva inviato un messaggio a tutte le sedi diplomatiche americane in cui sottolineava la necessità di utilizzare tutti i media, tutte le modalità di comunicazione, tutti i possibili contatti con i funzionari governativi, gli *opinion leader*, la stampa e le altre persone utili al fine di raggiungere il pubblico, il più vasto possibile, e comunicare nel modo più corretto e ampio gli atteggiamenti e le azioni messe in essere dal popolo americano e dal governo americano in favore degli ungheresi.⁶⁵ Il risultato, alquanto immediato, fu la dichiarazione del cancelliere tedesco Adenauer che, nella sua annuale conferenza di inizio d'anno, sconfessava le accuse lanciate dal suo paese all'indomani dello scoppio della rivoluzione ungherese.⁶⁶ Sul fronte dei rifugiati Washington assunse, da un lato, l'impegno ad accogliere la quota di 21.500 unità (di cui 14.000 già introdotti in quei mesi), dall'altro, si preoccupò che i campi allestiti per i rifugiati fossero solo temporanei, poiché, come sottolineato da Eisenhower, gli ungheresi «are volatile and impulsive – and the camps would be breeding grounds for Communist propaganda».⁶⁷ Nel gennaio del 1957 lo stesso Hammarskjöld sarebbe stato sollevato dal problema ungherese. L'assemblea generale delle Nazioni Unite procedeva alla costituzione di una commissione speciale (*Watchdog Commission*), composta da Australia, Ceylon, Danimarca, Tunisia, Uruguay, che avrebbe dovuto investigare, stabilire e mantenere un'osservazione diretta in Ungheria e altrove.⁶⁸ Era, questa, una disposizione condivisa e suggerita dagli Stati Uniti, che avrebbe consentito ad Hammarskjöld di rimanere neutrale nella questione mediorientale. Ancora una volta, la crisi ungherese e quella mediorientale si accavallavano e la prima cedeva il passo alla seconda. Nel corso del 1957 Kadar avrebbe posto fine a ogni ulteriore attesa o indugio, soffocando definitivamente ogni forma di protesta e di possibile reazione nel paese, spazzando via anche i timori di Wailes che, preoccupato, aveva indirizzato un dispaccio negli Stati Uniti in cui chiedeva di non esaltare attraverso le radio occidentali la dottrina Eisenhower,⁶⁹ poiché questo avrebbe potuto incitare nuove rivolte in occasione della

⁶⁵ Cfr. *Circular Instruction from the Department of State to All Diplomatic and Consular Posts*, Washington, December 12, 1956, cit.

⁶⁶ Cfr. *Editorial Note*, in FRUS, doc. 228.

⁶⁷ *Notes of a Meeting with the President*, White House, Washington, December 26, 1956, in FRUS, doc. 218.

⁶⁸ Cfr. *Editorial Note*, in FRUS, doc. 224.

⁶⁹ Si ricorda che, a seguito della crisi di Suez, l'amministrazione Eisenhower lanciava un programma di aiuto ai paesi del Medio Oriente, la cosiddetta dottrina Eisenhower, volto a evitare un radicamento

festa nazionale ungherese del 15 marzo.⁷⁰ Due anni dopo, nel giugno del 1958, Imre Nagy, il generale Pal Maleter e il giornalista Miklos Gimes sarebbero stati processati e giustiziati.

Da parte loro gli inglesi avevano potuto ben poco, se non mantenere fede alla promessa di accogliere un numero sufficientemente ampio di rifugiati. Schiacciata dalla crisi mediorientale e, soprattutto, molto indecisa sul da farsi, Londra si era infine allineata agli altri paesi europei, che a loro volta si erano impegnati ad accogliere e assimilare i rifugiati. Come ricordato dallo stesso Orchard, in quei giorni di fine novembre la moltitudine di giovani rifugiati ungheresi che si era riversata in Europa avrebbe potuto rappresentare un potente strumento di pressione sui sovietici se sapientemente guidati e portati davanti a una commissione internazionale, a sua volta in grado di discutere il caso della loro riabilitazione e del rimpatrio in un paese con un regime accettabile. Si perdeva anche, a parere di chi scrive, quell'idea tutta ungherese di costruzione di un'Europa democratica e inclusiva, gelosamente coltivata dai magiari nel corso degli anni e chiaramente emersa in quelle settimane rivoluzionarie; un'idea che affondava le sue radici nei movimenti europeisti degli anni venti e trenta a cui avevano preso parte gli ungheresi, che si era rafforzata durante la seconda guerra mondiale e non era venuta meno neanche all'indomani dell'inserimento dell'Ungheria nel sistema europeo orientale a guida sovietica. Una perdita le cui conseguenze possiamo leggere nelle modalità di adesione dei magiari alla UE (2004), nelle successive azioni e relazioni intrattenute con i partner comunitari che hanno fatto parlare di un'Europa *à la carte* per gli ungheresi e nelle più recenti determinazioni del presidente Orban sui migranti.

sovietico nella regione. Si veda ancora DONNO, a cura di, *Ombre di guerra fredda*, cit.

⁷⁰ Cfr. *Telegram from the Legation in Hungary to the Department of State*, February 13, 1957, in FRUS, doc. 232.

ELENA CESCA

*Il divario tecnologico tra Stati Uniti e Europa occidentale:
quadro generale dei tentativi di identificazione
nel dibattito degli anni '60 e il contributo italiano*

Abstract: *In the aftermath of the World War II the Western Europeans had to cope with the rise of economic, industry, productivity and technology gaps between them and the United States. In the '60s the technology gap became the main topic of several debates and as such the causes behind it were analysed from different points of view, having particular regards to the economic and productivity features. However, the US-European gap was not only an economic organization matter, but the European integration-related dimension contributed to broaden it. In these terms, this work aims at providing a general framework of the overall efforts made in order to indentify firstly the economic reasons behind the technology gap, secondly the political efforts made to overcome it towards technological collaboration at transatlantic level in the '60s. Therefore, the second part of this paper will focus on the Fanfani Proposal of creating a Marshall Plan for Technology, the study conducted by the OECD and the Hornig Committee appointed under the Johnson Administration.*

Keywords: Technology gap; Fanfani Proposal; Marshall Plan; Hornig Committee.

A sessanta anni dalla firma dei trattati di Roma, con i quali il 25 marzo 1957 si istituiva la Comunità economica europea (CEE), l'Unione europea presenta dei punti di faglia per i quali ritarda a trovare delle soluzioni. Un ritardo che si registra internamente nella formulazione delle politiche comunitarie e quindi nel processo di integrazione, ma che rallenta inevitabilmente l'Unione nella comparazione all'esterno, quindi nella competitività con le altre realtà a livello internazionale. Soprattutto nell'ambito dei rapporti con l'alleato per eccellenza, gli Stati Uniti, gli europei hanno dovuto, sin dall'immediato dopoguerra, ammettere l'esistenza di un divario in termini di sviluppo economico, industriale e tecnologico che andava a favore della sponda nord-occidentale dell'Atlantico, la quale aveva, d'altronde, subito meno gli effetti di due conflitti mondiali. Mentre in Europa si pensava a evitare che gli errori del passato venissero reiterati e a Roma si firmava a favore della CEE, negli Stati Uniti urgeva una risposta alla messa in orbita intorno alla terra del primo satellite, il russo *Sputnik* (4 ottobre 1957). Mentre in Europa v'era innanzitutto il bisogno di riattivare la macchina del presente, attraverso i servizi e i beni primari, gli Stati Uniti identificavano nella tecnologia la strategia per il futuro.

Nonostante nei primi due decenni post-bellici la ricostruzione e la riconversione industriale portassero nuove e rilevanti opportunità generate dall'innovazione e dalle catene globali del valore, lo stadio ancora embrionale della comunità europea non permetteva di poter godere in maniera omogenea delle trasformazioni che l'introduzione di alcune tecnologie apportava in molti settori industriali e ai modelli di business tradizionali. Si verificò, quindi, quell'andamento alternato e a macchia di leopardo degli incrementi di efficienza della produttività e dello sviluppo di modelli di business innovativi che, nel corso degli anni, avrebbe concorso alla creazione di una Europa a "più velocità". Ancora oggi la sfida dell'Unione europea si gioca sugli sviluppi e il rafforzamento da apportare al progetto, incompleto, del mercato unico, quindi sulla competitività, sulla maggiore prevedibilità della regolamentazione in direzione della creazione di un "contesto più favorevole agli investimenti", nonché la realizzazione dell'ammodernamento e dell'innovazione di cui l'Europa ha bisogno.¹

Sin dall'inizio, in una moltitudine di settori, i diversi andamenti della crescita economica, del tasso di crescita del PIL *pro capite* e dell'indice di produttività si sono riverstiti anche nel diverso ritmo nell'adozione e sviluppo della tecnologia, il più delle volte importata dall'estero, alimentando un conseguente "divario tecnologico" intra-europeo e soprattutto a livello transatlantico, degli europei rispetto agli Stati Uniti, esportatori delle innovazioni tecnologiche. Con "divario tecnologico" si suole generalmente far riferimento allo squilibrio tra i paesi europei e gli Stati Uniti d'America nella ricerca scientifica, messa a punto, commercializzazione o prossima introduzione delle più avanzate tecnologie. Come tale, il divario tecnologico è stato oggetto di numerosi dibattiti in particolare negli anni '60 ed è stato trattato sotto numerosi aspetti, da quello tecnico, strettamente tecnologico, a quello economico e politico. In questo senso, il presente elaborato intende fornire un quadro generale della percezione, nei primi due decenni del dopoguerra, del cosiddetto "divario tecnologico", volendo soffermarsi anzitutto sui tentativi di identificazione del problema e ricerca di soluzioni nel campo economico negli anni '60. Successivamente, l'attenzione verrà focalizzata sugli aspetti politici, attinenti l'assetto comunitario dell'epoca, prendendo in analisi il contributo del governo italiano

¹ Cfr. COM (2015) 550 final, Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese*, Bruxelles, 28 ottobre 2015.

Il divario tecnologico

attraverso l'iniziativa del ministro degli affari esteri, Amintore Fanfani, e passando in rassegna alcuni studi condotti dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE; in inglese, *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) e dall'amministrazione americana.

Dal principio, il divario tecnologico venne inquadrato nel dibattito sullo sviluppo economico e sulla crescita dell'economia. Non pretendendo di affrontare la questione nei termini propri delle più specifiche e settoriali argomentazioni economiche, sarà utile ai fini generali del nostro discorso richiamare la generale associazione che venne fatta tra il divario tecnologico e il divario produttivo, essendo annoverati il progresso tecnico e la disponibilità di tecnologie tra le determinanti della crescita della produttività.

Già nell'ambito dell'*European Recovery Program*, meglio noto come piano Marshall, era stata predisposta una sezione volta a proporre l'aumento della produttività dei paesi europei e, fin dal 1949 l'Organizzazione per la cooperazione economica europea (OECE), attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro per i problemi scientifici, ritiene che proprio il problema della produttività fosse tra i più rilevanti,² tanto da affidare, tra il 1953 e il 1960, il coordinamento e la promozione delle varie attività produttive ad un organo appositamente istituito, l'Agenzia europea per la produttività. L'attività di quest'ultima cessò con la creazione dell'OCSE e venne proseguita attraverso diversi comitati e conferenze *ad hoc*.

L'analisi della produttività e dello sviluppo economico, tuttavia, non può essere condotta solo secondo parametri quantitativi, ma necessita di essere posta in relazione ad altri indicatori, quali i consumi, gli investimenti esteri, l'applicazione delle moderne tecniche e conoscenze scientifiche e tecnologiche, nonché la capacità di tradurre gli investimenti in ricerca e sviluppo (R&S) in incrementi di produttività.³ Come evidenziato da Richard R. Nelson, il *gap* tecnologico era un concetto molto significativo, non per

² Il gruppo di lavoro sulla cooperazione scientifica e tecnica, al quale prese parte un delegato italiano, si riunì per la prima volta il 18 luglio 1949 e fu incaricato di elaborare un programma per l'organizzazione di ricerche in comune. A tal fine vennero creati dei gruppi di assistenza tecnica composti da esperti e rappresentanti dei paesi membri dell'OECE incaricati di effettuare missioni conoscitive negli Stati Uniti. Sulla partecipazione italiana all'offerta di assistenza tecnica si veda A. COVA, *Il dilemma dell'integrazione: l'inserimento dell'economia italiana nel sistema occidentale, 1945-1957*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

³ Sull'ultimo punto si veda, tra gli altri, lo studio dell'Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública (IREA) dell'Università di Barcellona: R. ORTEGA-ARGILÉS - M. PIVA - M. VIVARELLI, *The Transatlantic Productivity Gap: Is R&D the Main Culprit?*, Document de Treball 2011/03, disponibile online su http://www.ub.edu/irea/working_papers/2011/201103.pdf.

niente nuovo ma che sussisteva già da circa un secolo e che esisteva laddove «the causes of technological progressivity in a country transcended resources directly allocated to that purpose, or if these resources yielded an unusually high rate of social return [...]». A technological gap between countries, in the above sense, should show up in three ways. The first is differences in total factor productivity, which probably will be associated with differences in output per worker but transcends it. Second, one should observe that the leading country is a major exporter in technically progressive industries. Third, the lagging countries should be adopters of technology rather than innovators. The first is necessary, as well as the other two».⁴

Quello tecnologico divenne, pertanto, oggetto di uno studio più ampio che chiamava in causa diversi fattori, tra cui il crescere degli investimenti americani in Europa.⁵ Le banche londinesi erano state sostituite da quelle americane nel finanziamento del progresso europeo e mondiale: come gli europei erano stati sino ad allora per il mondo i fornitori di capitale, ora erano gli aiuti, il capitale privato di risorse tecnologiche e di capacità provenienti dall'America a costituire quel fattore "ausiliario prezioso" che «solo consente di aumentare la quantità di lavoro produttivo e di avviare imprese vantaggiose». In questi termini, Alexander Hamilton, nel celebre *Rapporto sulla manifattura* del 1791, giudicava gli investimenti esteri in America e tacciava di irragionevolezza la gelosia con la quale alcuni avrebbero guardato ai capitali stranieri negli Stati Uniti: «It is a well known fact, that there are parts of Europe, which have more Capital, than profitable domestic objects of employment. Hence, among other proofs, the large loans continually furnished to foreign states. And it is equally certain that the capital of other parts may find more profitable employment in the United States, than at home. And notwithstanding there are weighty inducements to prefer the employment of capital at home even at less profit, to an investment of it abroad, though with greater gain, yet these inducements are overruled either by a deficiency of employment or by a very material difference in profit. Both these Causes operate to produce a transfer of foreign capital

⁴ N.R. RICHARD, *Technology Gap: Analysis and Appraisal*, Santa Monica, California, The Rand Corporation, December 1967, p. 6. Disponibile online su <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/662376.pdf>.

⁵ Secondo alcuni la soluzione al divario di produttività tra America e paesi europei sarebbe stata la panacea ai problemi di questi ultimi. Si veda C.S. MAIER, *The Politics of Productivity: Foundation of the American International Economic Policy after World War II*, in «International Organization», 31,1977, pp. 607-633.

to the United States. 'Tis certain, that various objects in this country hold out advantages, which are with difficulty to be equalled elsewhere; and under the increasingly favorable impressions, which are entertained of our government, the attractions will become more and more strong. These impressions will prove a rich mine of prosperity to the Country, if they are confirmed and strengthened by the progress of our affairs. And to secure this advantage, little more is now necessary, than to foster industry, and cultivate order and tranquility, at home and abroad. It is not impossible, that there may be persons disposed to look with a jealous eye on the introduction of foreign Capital, as if it were an instrument to deprive our own citizens of the profits of our own industry: But perhaps there never could be a more unreasonable jealousy. Instead of being viewed as a rival, it ought to be Considered as a most valuable auxiliary; conducing to put in Motion a greater Quantity of productive labour, and a greater portion of useful enterprise than could exist without it. It is at least evident, that in a Country situated like the United States, with an infinite fund of resources yet to be unfolded, every farthing of foreign capital, which is laid out in internal ameliorations, and in industrious establishments of a permanent nature, is a precious acquisition».⁶

Un secolo e mezzo dopo, gli europei si trovavano a far fronte al riflusso di quella ricchezza che, partita dalla costa orientale dell'Atlantico, ora vi ritornava con maggior moto da quella occidentale. Gli Stati Uniti, infatti, dopo aver destinato importanti quote di investimento prima al giardino dell'America Latina e poi al Canada (detenendo nel 1960 ben il 43% del capitale dell'industria canadese e il 54% delle industrie petrolifere ed estrattive),⁷ si distinsero come primo esportatore netto di capitali all'estero e in Europa, facendo affluire, al flusso del piano Marshall e degli investimenti prevalentemente pubblici, anche il capitale privato sotto forma di installazioni commerciali, equipaggiamenti e fabbriche. Questi, incettati dapprima dalla Gran Bretagna, ben presto vennero assorbiti dal mercato comune con alcune eccezioni come quella francese. Gli investimenti diretti americani si concentravano nelle industrie chiave per lo sviluppo e quelle in crescita, in mercati nuovi, in espansione, non battuti dalla concorrenza e con alti pro-

⁶ A. HAMILTON, *Report on Manufactures*, Communicated to the House of Representatives, December 5, 1791, in *Annals of Congress*, disponibile online su http://www.constitution.org/ah/rpt_manufactures.pdf.

⁷ Cfr. CH. LAYTON, *Investimenti attraverso l'Atlantico*, Bologna, Il Mulino, 1967, p. 10.

fitti, come quella dell'elettronica, del chimico-farmaceutico, dei trasporti, riducendosi invece nei settori più tradizionali, come quello tessile e della raffinaria.

Da una parte, gli investimenti americani furono un prezioso stimolo all'innovazione e funsero da traino per alcune imprese europee in direzione dell'introduzione di nuovi processi di produzione e materiali, dall'altra evidenziarono i deficit manageriali e organizzativi del sistema del vecchio continente rispetto a un mercato di larga scala. Per gli americani, il problema degli europei era innanzitutto manageriale e atteneva l'applicazione della tecnologia disponibile e gli investimenti in ricerca e sviluppo. In una conversazione telegrafica tra il sottosegretario statunitense George W. Ball e il segretario di stato Dean Rusk dell'amministrazione Kennedy si legge: «The technological gap exists primarily because European industrial enterprises have failed to organize themselves on an adequate scale of size and have not developed the practice of investing a sufficient proportion of their sales dollars in research. The Europeans now have a big common market and European firms should be encouraged to consolidate to meet the requirements of that market. At the same time, they should modernize their practices and increase their research budgets».⁸

L'ambiente europeo era caratterizzato da «strutture produttive oligopolistiche, mercati ristretti ed “educati” solo a certi prodotti»,⁹ complice, come nel caso italiano, un basso potere di acquisto *pro capite*. Pertanto, le imprese soffrivano una condizione di minore competitività rispetto alla controparte statunitense e una maggiore sensibilità ai piani di sviluppo locali che le rendevano meno aperte alla pianificazione della produzione e alla flessibilità.

L'introduzione dei metodi americani generò un aumento della produttività e della quota di mercato delle imprese. La stessa dimensione delle imprese non venne sottovalutata nel dibattito del divario, soprattutto per quel che atteneva i termini di ampiezza delle risorse per finanziare la ricerca e sviluppo su larga scala: nel 1967, il 70% delle

⁸ *Telegram from the Department of State (Ball, George W., Under Secretary of State until September 30, 1966) to Secretary of State Dean Rusk in Belgium*, Washington June 6, 1966, in NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION (d'ora in avanti, NARA), RG 59, Records of the Department of State, Central Files, 1964-66, SCI 1-1 EURW-US. Disponibile online su <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v34/d2>.

⁹ L. SEGRETO, *Gli investimenti americani in Italia (1945-1963)*, in «Studi Storici», XXXVII, 1, January-March 1996, *Italia, Europa, America. L'integrazione internazionale dell'economia italiana (1945-1963)*, p. 273.

Il divario tecnologico

spese per ricerca e sviluppo negli Stati Uniti era effettuato dalle venti maggiori ditte.¹⁰ I dati sul divario produttivo sono particolarmente importanti se si rammenta che lo stimolo alla produzione è, infatti, spesso accompagnato da quello all'innovazione e, soprattutto in ambienti competitivi, le imprese tendono a distinguersi e a essere identificate più per le capacità innovative che produttive. L'innovazione, però, comporta dei costi e in questo il divario tecnologico passa, anche come ricordato nel telegramma sopracitato, da quello negli investimenti in ricerca e sviluppo.

Preso sempre il 1957 come anno di riferimento, basterà pensare che la spesa statunitense da cui beneficiava la ricerca era pari al 15% e gli investimenti in R&D avevano registrato un incremento sostanzialmente costante dal 1940 del 25% l'anno, equivalente a un raddoppio ogni quattro anni. Nel 1964 a fronte del 3.4% del PIL destinato a R&D, i paesi più sviluppati dell'Europa destinavano complessivamente l'1.5%, anche se rispetto al 1957 i dati disponibili per UK, Germania, Francia e Olanda registravano un +40%. Nel complesso, però, gli Stati Uniti, in proporzione alla popolazione, spendevano tre volte e mezzo i paesi dell'Europa occidentale e cinque volte quelli del mercato unico.

I settori ad alto contenuto tecnologico, quali quelli che afferiscono al campo della difesa, presentano, inoltre, delle criticità, in termini di costi fissi in ricerca e sviluppo e lunghi periodi di rientro finanziario, rendimenti a lungo termine e ad alto rischio, per cui risultano difficilmente sostenibili finanziariamente solo dalle imprese, richiedendo un sostegno strutturale dell'attore pubblico. Da parte di quest'ultimo si registra una generale predisposizione a sostenere quei settori del cui sviluppo il finanziatore beneficia di più in termini di utilità nel perseguimento dei propri interessi. Essendo, inoltre, storicamente consolidato il fatto che la funzione prima dello stato sia quella della difesa del territorio sul quale insiste l'ordinamento giuridico che lo costituisce, quello della difesa è il settore per eccellenza nel quale lo stato è intervenuto nel corso dei secoli. A metà degli anni '60, il governo federale americano finanziava due terzi della ricerca industriale e per lo sviluppo, e circa l'80% di questi erano destinati alla difesa e alla ricerca spaziale, in particolare elettronica e aeronautica. Nel 1963 uno studio del British National Institute of Social and Economic Research stimava una spesa in studi e ricerche pari a 4 milioni di sterline per lo sviluppo di un computer commerciale e 40 milioni per lo svi-

¹⁰ Cfr. LAYTON, *Investimenti attraverso l'Atlantico*, cit., p. 55.

luppo di un satellite spaziale di tipo semplice.¹¹ In senso stretto, il divario tecnologico era limitato ad alcuni settori, quelli a più alto contenuto tecnologico, come quello aerospaziale, nei quali il trasferimento di *know-how* era doppiamente difficoltoso: non solo per le ingenti risorse finanziarie che richiedeva nella formazione dei tecnici e nella dimensione dei progetti di ricerca, ma anche per il sussistere di rilevanti impedimenti a significative collaborazioni, quali il segreto militare e il segreto industriale. Richiamando Richard R. Nelson, il *gap* tecnologico aveva a che fare meno con il generale benessere economico rispetto a questioni di autonomia nazionale, prestigio e potere militare.¹² In questo contesto può essere compreso l'approccio di "low key" che, secondo il sottosegretario statunitense Ball, gli americani avrebbero dovuto adottare nel riconoscimento del *gap* tecnologico europeo: «For us to assist this process by a technological subsidy would, I think, be doubtful wisdom, since it might serve to perpetuate bad European practices. Moreover, a substantial part of our favorable trade balance with the world depends upon our technological superiority and we should not give it away for nothing».¹³ Ai divari di cui sopra, si aggiungeva quello tra la ricerca interna e quella esterna che induceva al cosiddetto "divario delle licenze", ovvero il rapporto tra l'acquisto di cognizione tecnica dall'estero e la vendita dello stesso genere agli stranieri. Erano quegli anni durante i quali si gettavano le basi della consapevolezza di attività in R&S per lo sviluppo economico, e quelli durante i quali iniziò a maturare in Europa la preoccupazione che la tecnologia prodotta fosse di seconda mano e che si creasse una dipendenza da quella pura, quella originale, che nasceva e si sviluppava primariamente negli Stati Uniti, spesso come conseguenza dell'applicazione pratica di una idea europea: la superiorità americana nelle scienze e nella tecnologia rischiava di creare uno «science gap to the benefit of the U.S.»¹⁴ e l'apporto dei cervelli europei oltreoceano non faceva altro

¹¹ Cfr. *Research and Development in Electronic Capital Goods*, in «National Institute Quarterly Review», London, November 1963, cit., p. 56.

¹² RICHARD, *Technology Gap*, cit., p. 3.

¹³ *Telegram from the Department of State (Ball, George W., Under Secretary of State until September 30, 1966) to Secretary of State Dean Rusk in Belgium*, Washington, June 6, 1966, cit.

¹⁴ P. COGNARD, *Recherche scientifique et indépendance, Le Progrès Technological gaps*, 1964, p. 2, cit. in B. GODIN, *Technology Gaps, Quantitative Evidence and Qualitative Arguments*, Project on History and Sociology of S&T Statistics, Working Paper n. 23, Canadian Science and Innovation Indicators Consortium (CSIIC), 2003.

Il divario tecnologico

che richiamare quelle doti intellettuali attraverso cui era stata eretta la superiorità americana.¹⁵

Anche nello studio qualitativo, gli studi dell'OCSE dimostrano ancora oggi una differenza tra la creazione di un'innovazione, quindi la capacità di immettere sul mercato un nuovo prodotto, e la diffusione di un'innovazione, ovvero l'andamento del prodotto innovativo sul mercato. In determinati settori, come quello dei computer, già alla fine degli anni '60 gli Stati Uniti vantavano un egregio primato, mentre l'approccio europeo all'innovazione interpellava la sicurezza della conoscenza delle regole di ingaggio e del raggiungimento tradizionale dei vantaggi. Diversamente da altri attori emergenti, come il Giappone, attraverso lo scambio di tecnologie l'Europa non avrebbe tentato di imitare il produttore primario, prediligendo un meccanismo di investimenti americani in Europa. I costi di produzione ed esecuzione in Europa sarebbero stati molto superiori e, in un mercato non continentale, non sarebbero stati ammortati su vasta scala come negli Stati Uniti né sarebbero stati capaci di entrare in una fruttuosa concorrenza. Pertanto, acquistare il prodotto finito anziché produrlo *ex novo* sarebbe stato molto più conveniente per gli europei. Ancora oggi, tra i fattori che spiegano il divario tecnologico tra l'Unione europea e gli Stati Uniti vi sono innanzitutto le diverse caratteristiche delle dinamiche industriali e degli investimenti. Basti pensare alle risorse stanziare a favore della ricerca nel campo delle cosiddette ICT, Information and Communication Technologies, nelle quali l'Europa non accompagna gli USA, mantenendo invece un leggero vantaggio della produttività europea in settori tradizionali (non ICT) che costituiscono ancora il cuore dell'economia europea.

Proprio in quegli anni di riconversione e ristrutturazione, quindi, all'Europa si presentava la grande opportunità di immettersi in un settore nuovo, quello tecnologico, che avrebbe fornito, attraverso uno *spill-over effect*, una massiccia fonte per il resto dell'economia. Tuttavia, *a posteriori* è possibile ora ragionare sulla disfunzione terminologica che la formula "gap tecnologico" produceva, essendo più corretto valutare la correlazione tra i diversi fattori e indicatori economici, non arrestandosi però a chiamare

¹⁵ Alexis de Toqueville in *Democrazia in America* (New York, 1955, vol. I, p. 441) scriveva: «It is difficult to say for what reason the Americans can navigate at a lower rate than other nations; one is at first led to attribute this superiority to the physical advantages that nature gives them; but it is not so [...] I am of the opinion that the true cause of their superiority must not be sought for in physical advantages, but that it is wholly attributable to moral and intellectual qualities».

in causa i manuali di teorie economiche. L'applicazione di moderni metodi di produzione non dipendeva solo dall'ammodernamento delle strutture e dalla ricerca e, in un circolo virtuoso, lo sfruttamento del processo tecnologico allo scopo di accrescere l'efficienza dell'apparato produttivo non avrebbe automaticamente fornito i mezzi per espandere l'economia nazionale, né, tantomeno, per integrarla alle altre a livello continentale, per permettere al sistema produttivo di raggiungere livelli di competitività con gli altri sistemi produttivi, o avviare possibilità di aumento dei profitti e condurre alla massimizzazione del reddito nazionale, della quantità del flusso dei beni e dei servizi, e di una sua funzionale distribuzione, fino all'eliminazione degli squilibri. La tesi dell'importanza dell'organizzazione e composizione settoriale della produzione, della dimensione delle imprese e del mercato¹⁶ (secondo la quale bisognava arrestare in Europa la sofferenza di un cronico sottosviluppo tecnologico dovuto alla piccolezza del suo mercato) rientrava a pieno titolo nell'interpretazione dello sviluppo economico lungo un processo storico caratterizzato dalla modernizzazione e dal progresso sociale. Lo sviluppo economico, pur servendosi di grandezze macroeconomiche, attiene, infatti, più all'aspetto qualitativo e non materiale del progresso sociale. Lo stesso *boom* statunitense degli anni '60 nel campo della tecnologia non può essere stato indotto solo dagli investimenti, semmai fatti nel decennio precedente, ma è spiegabile con una serie di fattori che hanno concorso a facilitarne il corso, come la politica fiscale kennediana, o, ancora, un combinato disposto di sforzi diplomatici e statali strategici, dato che due terzi dell'industria è finanziata dallo stato,¹⁷ che coinvolgesse tutta la filiera produttiva attribuendo valore, attraverso il mito dell'efficienza e della meritocrazia, al produttore.

Il fatto che il *gap* tecnologico fosse un problema complesso trova conferme anche in un altro dato, ovvero quello relativo alla presenza negli Stati Uniti di validi ricercatori

¹⁶ Un esempio fu il modello dell'orologeria svizzera, che pure era caratterizzato da una struttura complessa, una divisione del lavoro (*le parties brisées*) da sempre basata sull'innovazione tecnologica e la professionalizzazione della ricerca e che però aveva saputo traghettare dalla produzione artigianale alla meccanizzazione e standardizzazione della produzione in serie svolta in fabbrica e all'evoluzione dal quarzo alla microelettronica. Il modello svizzero, nello specifico, si era sviluppato lungo due direttrici, quella della produzione in serie, a basso costo, con la quale seppa reagire alla concorrenza americana e soddisfare quella parte della popolazione che, con una disponibilità economica media, manifestava interesse nei confronti di una certa offerta ora più accessibile, e quello ancora artigianale delle finiture speciali, destinato alla fascia alta del mercato. In seguito, però, anche la Svizzera dovette cedere alle regole del mercato e rifornirsi di alcune componenti di provenienza orientale.

¹⁷ Cfr. J.-J. SALOMON - T.D. LONG, *Europe and the Technological Gaps*, in «International Studies Quarterly», XV, 1, March 1971, p. 20.

Il divario tecnologico

ivi emigrati per necessità (la sopraccennata *brain drain*, fuga di cervelli), finanche spesso non dettata dalle prospettive di impiego nel paese ospitante, quanto dalla consapevolezza della mancanza delle ragioni per restare. È nell'unione tra i vari indicatori economici, questo *divario di capitale umano* e di *divario scientifico*, vale a dire del dislivello nelle attività di ricerca di base, loro sviluppo, applicazione e integrazione nel sistema economico produttivo, che si aggravava quello tecnologico. Scostandosi dalla vulgata gollista sulla grandezza della Francia, il direttore dell'«Express», Jean-Jacques Servan-Schreiber (1924-2006), in *Le i am ricain*, nel 1967 riconosceva la superiorità americana: la potenza economica degli Stati Uniti era divenuta così schiacciante da porre l'Europa dinanzi ad una “sfida” che a tratti assumeva l'aspetto di una vera e propria “guerra” non lanciata a colpi di dollari, petrolio o armi, ma di investimenti in istruzione, innovazione tecnologica, talento manageriale e immaginazione creatrice. La nuova forza derivava dalla capacità di inventare e di inserire le invenzioni nei circoli riproduttivi e per evitare di essere “colonizzati”, la Francia e i suoi partner avrebbero dovuto “*relever le défi*” ricorrendo insieme alle stesse armi.¹⁸

Se per alcuni il rimedio ai vari *gap* risiedeva nel restringimento delle importazioni dal capitale americano, per altri il passo in avanti si sarebbe dovuto compiere in direzione di una unità di intenti che permettesse all'Europa di esportare capitali propri. Inferiore nel numero, la produttività europea restava sempre a livello nazionale e non comunitaria, la dimensione non continentale del mercato europeo non consentiva una concorrenza attiva alle imprese tale da stimolare la vitalità del processo ricerca-innovazione, l'autofinanziamento delle imprese era insufficiente per misure di politica economica generale. Al contempo, per quanto paragonabili in termini assoluti a quelli americani, gli investimenti in R&S sarebbero rimasti frammentati a livello nazionale e tra vari mercati europei, e non avrebbero goduto di collegamenti forti tra le istituzioni di ricerca

¹⁸ Cfr. J-J. SERVAN-SCHREIBER, *Le i am ricain*, New York, Atheneum. 1967. Due anni prima, in un editoriale su «L'Express» del 4 gennaio 1965, dal titolo precursore “*Le grand défi*”, Jean Jacques Servan-Schreiber sosteneva: «L'écart entre la surpuissance du continent nord-américain et le reste du monde industriel, au lieu de diminuer, grandit [...]. L'industrie automobile allemande devient une quasi-filiale de Detroit; le marché européen des ordinateurs (Bull, Olivetti, etc.) devient américain [...]». Cit. in B. LE GENDRE, *Le Défi américain*, in «Le Monde», 8 février, disponibile su http://www.lemonde.fr/idees/article/2008/08/02/le-defi-americain-par-bertrand-le-gendre_1079738_3232.html#p1YGqIe5gtcOFtxl.99.

e le industrie.¹⁹ Al fine di ottenere un rapido sviluppo economico, conveniva ai paesi europei applicare le conoscenze disponibili per la creazione di nuovi prodotti piuttosto che raggiungere nuove conoscenze.²⁰

Gli studi dell'OCSE, la proposta italiana, il ruolo degli Stati Uniti

Quando, nell'ottobre del 1963, l'OCSE organizzò la prima conferenza ministeriale sull'importanza della scienza e della tecnologia per gli obiettivi economici e sociali dell'organizzazione, solo quattro dei suoi membri vantavano dei ministeri appositi. Nel secondo incontro che si tenne nel gennaio 1966, erano saliti a tre quarti dei paesi parte e i ministri convennero sulla necessità di concentrare il lavoro futuro sullo studio delle conseguenze economiche e sociali della ricerca scientifica e tecnologica oltre allo studio sulle implicazioni delle differenze nazionali dei potenziali scientifici e tecnologici. Già la seduta del 1966 era stata riconvocata per la presentazione di uno studio comparativo delle attività di ricerca e sviluppo nazionali commissionato tre anni prima. Tuttavia, la scarsità dei dati raccolti fino a quel momento aveva portato l'OCSE a raddoppiare gli sforzi di analisi su quello che stava divenendo noto come "divario tecnologico". Dalle prime indagini era emersa, infatti, una generale disparità tra le risorse finanziarie destinate alla R&S tra Stati Uniti e Europa e, ancor più preoccupante, tra le risorse scientifiche. Gli studi della OECE, ancora oggi ricordati come il primo esercizio comparativo tra i suoi membri su indicatori scientifici, avrebbero inoltre dimostrato una correlazione tra i vari indicatori esposti sopra, ma non una loro interdipendenza. Per quanto la sessione del 1966 fosse dedicata a questioni di politiche scientifiche, l'ambasciata USA a Parigi fece notare a Washington che la discussione era stata concentrata principalmente attorno agli effetti economici, sociali e politici della scienza e della tecnologia moderna e non erano mancate critiche alla mancanza di investimenti statunitensi alle attività di ricerca

¹⁹ Cfr. L. IBRÜGGER - T. STRUICK VAN BEMMELEN - R. BANKS, *Advanced Technology and Technology Transfer*, Sub-Committee on advanced technology and technology transfer, NATO Parliamentary Assembly, June 1988, p. 44.

²⁰ In questo senso, rientra, ad esempio, l'applicazione nel settore civile delle conoscenze scientifiche raggiunte in ambito militare.

Il divario tecnologico

e sviluppo in Europa rispetto a quelli sulla produzione, perorando sforzi di cooperazione per colmare il *gap* e evitare una “futura catastrofe”.²¹

Nell’interessamento generale al problema va riconosciuto un egregio approccio proattivo assunto dall’Italia in direzione di una collaborazione tecnologica a livello europeo e transatlantico. Il 5 giugno dello stesso anno, infatti, nel corso di un incontro tra il segretario di stato Dean Rusk e il ministro degli esteri italiano, Amintore Fanfani, venne sollevata da parte americana l’idea di un “piano Marshall per la tecnologia”. Per quanto Rusk non avesse in quell’occasione approfondito la realizzabilità del piano, nelle settimane seguenti Fanfani avrebbe avviato discussioni in seno al ministero degli esteri italiano. Il 6 giugno il sottosegretario americano Ball consigliava di mantenere un basso profilo e asseriva che un sussidio tecnologico americano avrebbe portato gli europei a perpetuare le loro “*bad practices*”. Il 7 giugno Donald F. Hornig, chimico divenuto consulente scientifico presidenziale poco prima dell’assassinio del presidente Kennedy e nominato assistente speciale per la scienza e la tecnologia del presidente Johnson, trasmetteva a quest’ultimo un pacchetto di misure che avrebbero sortito un effetto unificante per l’Europa e avrebbero allentato le tensioni del vecchio continente, pur specificando che non sarebbero state sufficienti a risolvere il divario tecnologico. Il problema di fondo del “*gap tecnologico*” si riferiva ancora una volta a questioni fondamentali come la dimensione dei mercati europei, le procedure di gestione europee, e le politiche verso investimenti di capitale nel settore industriale, in ricerca e sviluppo e nell’istruzione; questi problemi, secondo lo scienziato, «could not be cured by any package of technological proposals that we might offer». ²²

Al contempo, Hornig intravedeva, nella collaborazione nell’ambito dell’alleanza atlantica, un primo passo da compiersi. L’istituzione di un centro di calcolo avanzato, il Computer Center della NATO, sarebbe stato collegato in remoto con altri servizi per le linee telefoniche esistenti, e avrebbe servito le aziende governative e industriali dei paesi NATO direttamente nella soluzione di problemi militari, commerciali, e di ricerca. Per

²¹ Cfr. *Telegram from the Embassy in France to the Department of State*, Paris, January 14, 1966, in NARA, RG 59, Records of the Department of State, Central Files, 1964-66, SCI 3 OECD. Disponibile online in <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v34/d1>.

²² *Memorandum from the President's Special Assistant for Science and Technology (Hornig) to President Johnson*, Washington, June 7, 1966, in JOHNSON LIBRARY, *Papers of Donald F. Hornig*, box 4, FRUS, 1964-1968, vol. XXXIV, Energy Diplomacy and Global Issues, n. 3. Disponibile su <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v34/d3>.

gli europei l'investimento nei computer moderni sarebbe stato troppo oneroso, quindi sarebbero stati utilizzati gli *hardware* USA ed europei. Questa sarebbe stata una prima soluzione per introdurre a questi ultimi le possibilità che coinvolgessero le migliori attrezzature dei computer moderni. Gli americani avrebbero offerto la loro assistenza. Analogamente, per quanto riguardava il mancato accesso alla tecnologia avanzata che emergeva dai progetti militari e spaziali USA, Hornig proponeva un servizio di informazione tecnologica della NATO, che implicasse la messa in comune delle informazioni tecnologiche disponibili tra i governi partecipanti.²³

Il 19 settembre 1966, a New York, il ministro Fanfani avrebbe presentato personalmente al segretario Rusk un documento che, nei primi giorni di ottobre, sarebbe stato diramato ai rappresentanti delle ambasciate dei 14 paesi NATO a Roma. Si trattava del documento sul *Divario tecnologico dell'Europa e l'opportunità di una collaborazione internazionale per un "nuova unità"*. La proposta italiana, come concepita dal titolare della Farnesina, era primariamente incentrata sulla possibilità di una cooperazione in materia tecnologica a livello Atlantico, o su un piano più esteso al fine di non lasciare intentata l'opportunità di una cooperazione più larga rispetto a quella che sarebbe stata trattata nell'ambito di organismi meno impegnati politicamente, quali l'OCSE, o in un futuro fra europei *"tout court"*.²⁴ La proposta fondava sul "disagio psicologico" generato dagli andamenti e dalle prospettive di squilibrio economico dell'area atlantica e mirava a sottolineare l'importanza fondamentale di una stretta collaborazione tra i paesi europei, nonché promuovere una maggiore collaborazione tra l'Europa e gli Stati Uniti al fine di considerare la stipula di un "accordo di collaborazione tecnologica" tra le due sponde e permettere il raggiungimento di una unità tecnologica dell'Europa occidentale. Negli auspici del ministro italiano, i paesi NATO avrebbero dovuto lanciare l'iniziativa attraverso una "dichiarazione comune" e tramite la convocazione di una conferenza per la negoziazione dell'accordo, alla quale i paesi non NATO sarebbero stati invitati a partecipare. Gli sforzi europei sarebbero stati coordinati da un organo internazionale al fine

²³ Cfr. *ibid.*

²⁴ Cfr. ARCHIVIO STORICO-DIPLOMATICO, MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, *Telegramma dal ministro consigliere dell'ambasciata d'Italia a Parigi, Walter Maccotta, al ministro plenipotenziario della direzione generale affari economici del ministero degli affari esteri, Franco Bobba, Parigi, 5 settembre 1967. Piano Italiano per il divario Tecnologico tra Europa e USA, 1967.*

Il divario tecnologico

di raggiungere l'intesa con gli alleati statunitensi. Sarebbe stato elaborato un piano decennale per lo sviluppo tecnologico che interessasse delle aree prioritarie: computer; industria aeronautica; ricerca spaziale, satellitare; atomica e energetica; desalinizzazione e controllo dell'inquinamento. A tal fine, si sarebbe proceduto alla creazione di metodi di cooperazione su progetti specifici, come l'esplorazione planetaria o nel campo dell'elettronica, nel quadro di appositi accordi di produzione che non escludessero i paesi dell'Europa orientale e in via di sviluppo.

La proposta suscitò un diffuso interesse tra le cancellerie dell'alleanza, compresa quella americana. Tuttavia, per quanto valide, le idee del progetto Fanfani erano «clearly grandiose but also somewhat fuzzy»,²⁵ quindi, un certo scetticismo accompagnò l'analisi delle stesse. I funzionari delle ambasciate NATO avrebbero poi ammesso il carattere politico della proposta italiana, volta in parte a richiamare l'attenzione della Francia, che proprio nel 1966 sotto De Gaulle aveva lasciato il comando integrato della NATO in nome della "sovranità nazionale", a riconsiderare i vantaggi dell'alleanza e rilanciarla.

L'amministrazione Johnson incaricò Hornig di presiedere un comitato interdipartimentale che facesse luce *in primis* sulla natura del *gap* tecnologico, valutasse la proposta italiana e esplorasse le vie di soluzione. La creazione del comitato era il risultato di una serie di discussioni che il presidente degli Stati Uniti aveva condotto, in aggiunta alle bilaterali con gli italiani, già dal 1965 con i funzionari governativi europei per saggiare la singola proclività di ogni alleato: aveva incontrato il cancelliere Erhard e il ministro tedesco della scienza Gerhard Stoltenberg nell'ambito di iniziative di cooperazione nel campo dello spazio; aveva presenziato il simposio mondiale del commercio sulla tecnologia a New York; attraverso Hornig, aveva intrattenuto uno scambio epistolare con il primo ministro belga Harmel e personale con il ministro francese della scienza M. Alain Peyrefitte, nonché seguito gli sviluppi degli studi dell'OCSE. Proprio in concomitanza alla diramazione della proposta Fanfani, il primo ministro britannico Harold Wil-

²⁵ *Memorandum from the Acting Deputy Director of the Office of International Scientific and Technological Affairs (Joyce) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Rostow)*, Washington, November 7, 1966, in NARA, RG 59, Records of the Department of State, Central Files, 1964-1966, SCI 1-1 EUR-US, FRUS, 1964-1968, vol. XXXIV, Energy Diplomacy and Global Issues, n. 3. Disponibile su <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v34/d4>.

son, il 14 novembre 1966, proponeva l'ipotesi dell'avvio di una comunità tecnologica europea e la valutava come fattore fondamentale per il suo ingresso nella CEE.

Nel marzo del 1968, in una riunione ministeriale cui presero parte non solo i ministri della scienza, ma anche quelli dell'istruzione, dell'economia e dell'industria, l'OCSE presentò i risultati del suo studio ed evidenziò come le cause fossero di più larga natura: sociali, culturali, politiche, istituzionali. Due mesi dopo, la commissione interdipartimentale USA sul divario tecnologico, meglio nota come Hornig Committee, evidenziò come il concetto di "gap" riflettesse una paura di "grandezza" e fosse consapevolmente usato per stimolare ampi investimenti pubblici nel campo della scienza e della tecnologia. Era, tuttavia, improbabile che il problema trovasse una soluzione in un futuro prevedibile, in quanto gli europei non riuscivano a livello nazionale a destinare le risorse necessarie per trasformare le loro società e porle al pari degli Stati Uniti.²⁶ Sulla scia degli esiti dell'OCSE, anche la commissione Hornig sostenne che «the problem of the technological gap is only partly technological. Psychological, political, economic, and social factors are probably more important».²⁷

Era chiaro che il problema era estremamente complesso e che nessun fattore economico, di sviluppo tecnologico o di ricerca fosse singolarmente responsabile del divario all'interno dei più svariati settori industriali. Era una questione in cui tutto era necessariamente coinvolto, dall'aspetto organizzativo e manageriale, alle dimensioni del mercato, la disponibilità di capitale di rischio, le infrastrutture educative, la mobilità di manodopera tecnica e di idee, agli aspetti più prettamente politici. Il *gap* era primariamente intra-europeo e l'Europa doveva assumersi la propria quota di responsabilità: «The U.S.-Europe gap is primarily a question of political and economic organization, and insufficient effort on the part of the Europeans».²⁸ Gli Stati Uniti si sarebbero impegnati a

²⁶ Cfr. *Circular Telegram from the Department of State to the Embassy in France*, January 13, 1967, in NARA, RG 59, Records of the Department of State, Central Files, 1967-1969, SCI 1-1 EURW-US. Confidential. Repeated to all NATO and OECD capitals and USRO, in FRUS, 1964-1968, vol. XXXIV, Energy Diplomacy and Global Issues, n. 7. Disponibile su <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v34/d7>.

²⁷ *Memorandum from the Interdepartmental Committee on the Technological Gap to President Johnson*, Washington, December 22, 1967, in JOHNSON LIBRARY, National Security File, Agency File, State Department, Senior Interdepartmental Group, Memos and Misc. [II], box 60, in FRUS, 1964-1968, vol. XXXIV, Energy Diplomacy and Global Issues, n. 15. Disponibile online su <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v34/d15>.

²⁸ *Ibid.*

Il divario tecnologico

collaborare in direzione di un allentamento del divario, ma gli europei avrebbero dovuto mostrare la volontà ad “andare incontro” alla cooperazione. L’obiettivo di Washington sarebbe stato quello di ridurre le disparità attraverso la promozione di un flusso bidirezionale di cooperazione, ma la collaborazione tecnica USA-UE sarebbe dipesa dagli sforzi europei «of trying to do a little better what is already underway».²⁹ Gli americani avrebbero sostenuto un approccio pluralistico di cooperazione scientifica e tecnologica appellandosi alla CEE e all’OCSE, quali veicoli istituzionali nelle discussioni e soprattutto quali veicoli a livello continentale tra i paesi della comunità europea: la prima istituzione sarebbe servita a raccogliere le idee e formulare delle politiche di crescita comunitaria; sui dettagli tecnici e sul progresso che ne sarebbe derivato si sarebbe concentrata l’OCSE; l’alleanza atlantica si sarebbe pronunciata sulle ripercussioni nel campo della difesa.

Quando, nel marzo 1967, la proposta Fanfani era stata discussa in seno all’organo supremo di decisione politica della NATO, il Consiglio nord-atlantico, era apparso chiaro che la questione non poteva dipendere solo dagli Stati Uniti con un “*give-away program*”, né semplicemente concentrandosi sulla tecnologia, ma «the main responsibility for making progress in diminishing the gap belongs to the Europeans themselves, with some cooperation by the US at appropriate but later stages».³⁰

In seno alla riunione, significativo, almeno nel merito, fu il contributo olandese: quattro erano gli elementi chiave che componevano le radici del problema: 1) la mentalità; 2) la gestione; 3) l’organizzazione; 4) la finanza. Nessun progresso si sarebbe potuto compiere in una di queste aree senza l’integrazione europea. Era una questione in prima istanza, interna, continentale: gli alleati europei dovevano convertire quel risentimento di ritardo in una forza motrice e puntare sull’integrazione economica, sulle riforme e su proposte a livello comunitario. In merito alla prima, forti erano gli auspici

²⁹ *Telegram from the Embassy in France to the Department of State*, Paris, January 25, 1967, 1723Z, in NARA, RG 59, Records of the Department of State, Central Files, 1967-1969, SCI 1-1 EURW-US, in FRUS, 1964-1968, vol. XXXIV, Energy Diplomacy and Global Issues, n. 8. Disponibile online su <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v34/d8>.

³⁰ *Telegram from the Mission to the North Atlantic Treaty Organization to the Department of State*, Paris, March 1, 1967, 2020Z, in NARA, RG 59, Records of the Department of State, Central Files, 1967-1969, SCI 1-1 EURW-US, in FRUS, 1964-1968, vol. XXXIV, Energy Diplomacy and Global Issues, n. 10. Disponibile online su <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v34/d10>.

che l'entrata della Gran Bretagna avrebbe alleviato il divario. In relazione a tutte, il cambio di mentalità fungeva da chiave di volta.

Richiamando l'opera *Le Defi americane*, anche Jean Jacques Servan-Schreiber riconosceva che il ritardo che gli europei registravano era di varia natura e diversa origine: storica, geografica e anche psicologica. La reazione alla sfida americana doveva, dunque, partire dal superamento degli schemi ideologici del vecchio continente e da una impostazione delle iniziative su scala continentale. Ecco, dunque, l'inquadramento del problema del divario tecnologico non solo in quello dello sviluppo economico ma anche nella mancanza di un approccio comunitario che rendesse la comunità europea appetibile alle sue menti. Un articolo, scritto da Jacques Defay e apparso sulla rubrica *Libres Opinions* del quotidiano «Le Monde» nell'agosto del '67, ammetteva l'incontrovertibile esistenza del problema del divario tecnologico e richiama i paesi della CEE a una unione delle loro risorse finanziarie e culturali al fine di sostenere una vasta e coordinata attività di ricerca e una integrazione delle potenzialità delle grandi industrie.³¹ Ciò di cui la comunità europea abbisognava era una ristrutturazione unitaria che non peccasse di "arrogante ignoranza" ma che costruisse delle unità in grado di beneficiare dello scambio di licenze e unione dei brevetti attraverso l'istituzione di centri di ricerca e sviluppo, che prevedesse un interscambio culturale a livello continentale, che organizzasse le attività di ricerca nel campo delle sue competenze e che, soprattutto, chiamasse i governi nazionali a sviluppare dei progetti congiunti e porre in essere una legislazione comunitaria in questo senso.³²

In conclusione, per quanto si presentassero vevoli proposte a sostegno non solo della produzione europea, ma anche nella R&S, e per quanto si dubitasse ancora della reale portata degli effetti economici diretti di essa sullo sviluppo di alcune industrie (come elettronica, aerospazio e difesa) non legate al mercato civile, l'integrazione economica europea era intesa come una condizione ineludibile per il progresso nel rag-

³¹ Jacques De Fay è stato membro del consiglio nazionale belga per la politica scientifica. L'articolo è oggetto di una segnalazione fatta al ministero degli affari italiani e per conoscenza al rappresentante d'Italia all'OCSE, in data 9 agosto 1967, in *Piano italiano per il divario tecnologico tra Europa e USA*, Archivio storico-diplomatico, ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Roma, 1967.

³² Cfr. LAYTON, *Investimenti attraverso l'Atlantico*, cit., pp. 101-102.

Il divario tecnologico

giungimento di nuova tecnologia.³³ Per quanto numerose argomentazioni di tipo economico abbiano tentato di individuare, spiegare e risolvere il problema del divario tecnologico, dall'analisi dei carteggi americani emerge chiaramente come la frammentarietà delle posizioni europee, o meglio delle percezioni europee del problema, fosse alla base di un divario più ampio, che coinvolgeva questioni di prestigio economico-industriale e di identità nazionale, e che finiva per attenere al diverso grado di speranza riposta nel progetto europeo da parte degli stessi paesi fondatori.

Gli Stati Uniti erano senza dubbio interessati a mantenere la loro primazia, ma di una comunità europea più integrata e evoluta avrebbero beneficiato essi stessi, soprattutto nel contesto bipolare dell'epoca. La prosperità sarebbe stata reciprocamente interdipendente. Gli europei dovevano, però, affrontare una questione essenzialmente politica e dovevano essere pronti a pagare il prezzo economico dell'indipendenza. Dall'analisi dei carteggi diplomatici del tempo si evince, dapprima, un certo stupore da parte americana per la generale confusione a livello europeo sull'interessamento a problematiche che insistevano nel vecchio continente e sulle conseguenze che discendevano dalla mancanza di un approccio comune. Uno fra tutti, il problema della massiccia emigrazione degli scienziati europei negli Stati Uniti ne era una riprova. Emerge a tratti una sorta di ritrosia americana a volersi occupare di un problema che, verosimilmente, avrebbero avuto interesse a non risolvere per mantenere il primato commerciale, economico e tecnologico, nonché un certo timore che la reale presa di coscienza del problema da parte dei diretti interessati potesse comportare l'adozione di contromisure europee per discriminare le imprese o i prodotti americani e implicare difficoltà politiche ed economiche per gli Stati Uniti.

Senza dubbio, ciò che risulta è anche una gratitudine non retorica in sottofondo nei confronti dell'Italia per aver aperto le porte agli Stati Uniti nella conoscenza dei loro alleati. Gli americani si ritennero debitori nei confronti del governo italiano³⁴ e la propo-

³³ Cfr. *Telegram from the Embassy in France to the Department of State*. Subject: OECD Science Ministers Conference January 12-13, in NARA, RG 59, Records of the Department of State, Central Files, 1964-1966, SCI 3 OECD, Paris, January 14, 1966, in FRUS, 1964-1968, vol. XXXIV, Energy Diplomacy and Global Issues.

³⁴ Cfr. *Memorandum of Conversation*, Washington, September 18, 1967, in NARA, RG 59, Records of the Department of State, Central Files, 1967-1969, SCI 1-1 EURW-US. Secret, in FRUS, 1964-1968, vol. XXXIV, Energy Diplomacy And Global Issues, n. 12. Disponibile online su <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v34/d12>.

sta Fanfani acquistava importanza simbolica, politica ed emotiva.³⁵ Nonostante la dimensione transatlantica della proposta, l'Italia si era fatta promotrice di un approccio europeo che trovasse nella ricerca e nella cooperazione tecnologica lo stimolo al progresso e che evitasse che lo sviluppo economico e non economico dell'Europa fosse il riflesso di una elaborazione scientifica e tecnologica sviluppata al di fuori di essa. Quello italiano fu un contributo importante che servì a chiarire i fattori economici e sociali coinvolti nel *gap* tecnologico, nonché a diffondere una consapevolezza del problema. La questione del *gap* tecnologico rivelava un bisogno esiziale dell'effettiva integrazione dell'Europa occidentale e incoraggiava gli europei a approfondire maggiori sforzi in direzione di un rafforzamento delle istituzioni che potessero agire all'interno di un quadro europeo per affrontare in maniera comunitaria il problema delle disparità.

Tuttavia, la conoscenza americana degli europei non è stata accompagnata dalla conoscenza europea di se stessa. Gli europei avrebbero continuato a preoccuparsi delle implicazioni nazionali delle disparità tecnologiche con gli americani: senza una visione comunitaria avrebbero continuato ad essere stretti in una morsa tra la forza di grande valore con cui gli investimenti americani avrebbero mosso in avanti le loro economie e il timore di essere influenzati dalle decisioni aziendali, il commercio e i controlli finanziari statunitensi. Solo gli europei avrebbero dovuto fornire una risposta alle loro, comuni, preoccupazioni.

Il divario tecnologico «non era altro che un dialogo in cui l'Europa, a metà del secolo degli atomi e dello spazio questionava del proprio futuro, un dialogo tra stati di media taglia» che apparivano «troppo secondari per la loro grandezza e troppo grandi per la loro meschinità»,³⁶ tanto da rigettare l'idea di una comunità multinazionale. I risultati della commissione Hornig non vennero pubblicati in quanto nell'arco di un biennio il dibattito aveva perso il vigore iniziale, nonostante il permanere del problema.

Sarebbe dovuto arrivare il 1974 per vedere la CEE prendere coraggio e ideare un meccanismo comunitario per la promozione di iniziative finanziarie volte a sostenere gli

³⁵ Cfr. *Memorandum from the President's Special Assistant on Science and Technology (Hornig) to President Johnson*, Washington, December 22, 1967, JOHNSON LIBRARY, *Papers of Donald F. Hornig*, box 4, in FRUS, 1964-1968, vol. XXXIV, Energy Diplomacy and Global Issues, n.14. Disponibile online su <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v34/d14>.

³⁶ Cfr. R. ARON, *Eighteen Lectures on Industrial Society*, New York, Free Press, 1962, in SALOMON - LONG, *Europe and the Technological Gaps*, cit., p. 398.

Il divario tecnologico

investimenti in attività congiunte di ricerca e sviluppo. Sarebbe dovuto trascorrere un ulteriore decennio prima che la comunità europea lanciasse il suo primo programma quadro, destinato a divenire uno degli strumenti più importanti nel contesto dell'integrazione europea e di una strategia industriale diversificata che desse un "valore aggiunto" alle attività di ricerca e sviluppo in Europa. Il primo programma di ricerca congiunto, dedicato ai temi dell'energia, dell'ambiente e delle questioni sanitarie, sarebbe stato pensato, per taluni, primariamente per chiudere almeno il "*funding gap*" tra le ricerche industriali USA ed europee. Sarebbero dovuti passare, inoltre, altri trent'anni prima che, nel novembre 2016, la commissione europea presentasse un piano d'azione per la difesa europea (*European Defence Action Plan*, EDAP) contenente la proposta di istituzione di un fondo europeo a sostegno degli investimenti in attività di ricerca e sviluppo in materia di difesa,³⁷ al fine di colmare un altro *gap*, relativo alle capacità militari e di difesa comune, strettamente legato a quello più ampio del divario tecnologico. Passi importanti, ma scanditi con un ritmo troppo lento rispetto alla velocità delle innovazioni tecnologiche.

Per concludere, il "*technology gap*" era diventato uno slogan che focalizzava l'attenzione né sull'attitudine intellettuale né sul genio inventivo e, come tutti gli slogan, sosteneva altro da quello che sembrava asserire e non diceva quanto appariva affermare.³⁸

³⁷ Cfr. E. CESCA, *Una strategia per la difesa europea nel post-Brexit*, in Geopolitica Atlante, in «Treccani magazine», 18 dicembre 2016. Disponibile su http://www.treccani.it/magazine/geopolitica/Una_strategia_per_la_Difesa_europea_nel_post_Brexit.html.

³⁸ Cfr. SALOMON - LONG, *Europe and the Technological Gaps*, cit., p. 10.

MARCELLO CIOLA

*Gli ultimi venticinque anni di relazioni tra Turchia e Israele:
ascesa, crollo e prospettive future*

Abstract: *The last twenty-five years of relations between Turkey and Israel are the most intense years of their diplomatic relations. From the 90s, when the two Countries had have good relations, to the deep crisis of 2010, the role of the two Countries in the region has radically changed for both the international context and the changes of governments in both Countries. This essay will take into account both the crucial historical moments of relations between the two Countries and the elements of theory of international relations that have fostered these steps and changes. Finally, there will be a brief comments about the latest upheavals (especially in Turkey but also in United States) and about prospects that could entail in relations with Israel. The energy issue is purposely neglected to focus on the political-economic one.*

Keywords: Turkey; Israel; Economy; Diplomacy; Armed Forces; Geopolitics.

1. *Premessa*

Le relazioni tra Turchia e Israele sono apparentemente le meno interessanti da affrontare in uno studio che tratti della diplomazia regionale israeliana dal 1947 a oggi. Questo perché nello studio delle relazioni regionali dello stato di Israele solitamente si tende a concentrarsi più sui conflitti che sulle buone relazioni regionali di Gerusalemme. La Turchia rientra a pieno titolo nel novero di quei paesi della regione con cui Israele ha avuto buoni rapporti per sessant'anni circa. La Turchia è la potenza regionale con cui Israele è riuscito a evitare l'isolamento diplomatico (ed economico) che l'ha minacciato per tutto il periodo della Guerra Fredda: nel 1949 il primo paese della regione a riconoscere Israele fu proprio la Turchia.

Le buone relazioni tra Turchia e comunità ebraiche sono una eredità di molto precedente alla costituzione dello stato di Israele: a partire dal XV secolo, cioè dall'inizio delle grandi persecuzioni sul continente europeo, le comunità ebraiche hanno trovato una benevola protezione in diverse regioni (*eyalet* fino al 1864, in seguito *vilayet*) dell'Impero ottomano dove hanno potuto stabilirsi in maniera pacifica sfruttando le politiche favorevoli alle *Ahl al-Kitāb* (Genti del libro).

Nel momento della sua costituzione, Israele ha da subito instaurato buoni rapporti con la Turchia, l'Iran e l'Etiopia, formando una sorta di alleanza informale di fronte al blocco dei paesi arabi ostili allo stato di Israele, che incominciavano a essere sotto l'influenza del nazionalismo arabo, cresciuto negli anni successivi. Questa "alleanza" è conosciuta come l'"alleanza della periferia", ma è più indicato chiamarla la "dottrina della periferia", in quanto non prese mai le fattezze di un'alleanza formale (probabilmente per i successivi sviluppi storici), sebbene durante il corso dei primi anni '60 gli stati maggiori della difesa di Turchia e Israele prepararono tattiche e strategie di guerra congiunte, dei *plans against arab nations*,¹ rivolti soprattutto ai paesi baathisti di Iraq e Siria.

La guerra dei sei giorni del 1967 già aveva dato le prime avvisaglie della fragilità del contesto regionale, ma la "caduta" del primo elemento di questa alleanza arrivò nel 1975 con la morte dell'ultimo imperatore di Etiopia, Haile Selassié, a seguito di alcune rivolte guidate da alcuni generali dell'esercito di ispirazione marxista. Quattro anni dopo venne meno anche l'Iran degli scià a seguito della celeberrima rivoluzione islamica iraniana conclusasi nel febbraio del 1979. Israele si ritrovò dunque con la Turchia come unico paese amico della regione, seppure nel marzo del 1979 il governo Begin riuscì a siglare un trattato di pace con l'Egitto di Sadat che garantì (e garantisce ancora oggi) una relativa stabilità al confine sud-occidentale dello stato di Israele.²

Le questioni tra Ankara e Gerusalemme hanno certamente risentito delle crisi che hanno investito quest'ultima con i territori palestinesi: legazioni diplomatiche turche sono state spesso degradate per poi essere ristabilite, ma mai la Turchia ha abbandonato Israele durante il periodo della Guerra Fredda anche a ragione del ruolo strategico di entrambi, in un certo senso complementare. Durante suddetto periodo, la Turchia ha mantenuto il ruolo di "mastino della NATO", contenendo la minaccia sovietica nel mar Nero e nel Caucaso, contemporaneamente dissociandosi dai fenomeni di socialismo arabo che iniziavano a diffondersi in Medio Oriente. Israele, di contro, ha assunto il ruolo di partner regionale strategico statunitense (più o meno "coerente" agli interessi di Washin-

¹ Cfr. Z. SCHIFF, *Keeping the Romance Quiet*, in «Haaretz», January 2, 1998, cit. in N. LOCHERY, *Israel and Turkey: Deepening Ties and Strategic Implications, 1995-1998*, in «Israel Affairs», V, 1, 2007, p. 46.

² Cfr. O. ERAN, *Turkey and Israel: the Wrong Crisis at the Wrong Time*, in «Israel Journal of Foreign Affairs», V, 3, 2011, p. 9.

Gli ultimi venticinque anni

gton a seconda delle presidenze americane). I buoni rapporti tra i due paesi sono stati favoriti dalla sostanziale continuità dei governi israeliani (per lo più laburisti in questa fase storica) e dall'elemento decisivo per la stabilità della repubblica di Turchia: i militari. Questi ultimi, fino alla prima metà degli anni dieci del XXI secolo, hanno svolto il ruolo di guardiani della costituzione, consentendo al paese di conservare quel carattere fondamentale laico delle istituzioni e dell'assetto della repubblica anche a costo di deporre governi regolarmente eletti. Questo genere di "garanzia" dei rapporti tra Ankara e Gerusalemme ha consentito ai due paesi di superare anche l'emozionalismo (*emotional approach*)³ che nella regione è spesso un elemento essenziale per il mutamento delle relazioni tra i paesi.

Fino a quando i militari hanno tenuto le redini della repubblica, le élites politiche israeliane e turche hanno condiviso non solo l'orientamento in politica estera, ma anche gli stessi valori: «Le uniche democrazie del Medio Oriente». L'ascesa economica e politica della Turchia, iniziata con il primo governo Özal (1983) e avvenuta contestualmente a quella di Israele, non ha interrotto il basso profilo delle relazioni tra i due, condizionato anche dalla situazione internazionale che impediva, soprattutto alla repubblica turca, di trascendere in protagonismi ispirati da linee autonome di politica estera.⁴ Lo scenario, come si vedrà in maniera sintetica in questo testo, cambierà radicalmente con la caduta del blocco sovietico quando i due paesi raggiungeranno sia l'apice che il minimo delle loro relazioni in un arco temporale di poco più di venti anni.

2. 1992-1998: la fioritura e l'apogeo delle relazioni economico-militari tra Turchia e Israele

Al crollo del muro di Berlino e alla fine della Guerra Fredda seguì la prima guerra in Iraq. La situazione geopolitica di Israele e Turchia in Medio Oriente era quanto mai la stessa e, anzi, se ne avvertiva un certo peggioramento: i due stati erano circondati da regimi a loro ostili.⁵ La nuova fase storica, però, apriva nuove prospettive di cooperazione

³ Cfr. *ibid.*

⁴ Cfr. T. OĞUZLU, *The Changing Dynamics of Turkey-Israel Relations: A Structural Realist Account*, in «Mediterranean Politics», XV, 2, July 2010, p. 277.

⁵ Cfr. J. WALKER, *Turkey and Israel's Relationship in the Middle East*, in «Mediterranean Quarterly», XVII, 4, 2006, pp. 60-90.

a entrambi i paesi che si videro improvvisamente “liberi” da alcuni tabù di politica internazionale imposti dalla contingenza della Guerra Fredda. Entrambi videro aumentare le possibilità di cooperazione nelle repubbliche sorte dal crollo del gigante URSS e la Turchia vide rinnovata la speranza di una adesione all’Unione europea, all’epoca ancora Comunità economica europea (processo già iniziato alla metà degli anni ’80), rinnovata dall’inizio dei negoziati di Maastricht e dalla possibilità di un reale allargamento verso est che si verificherà solo al termine delle guerre balcaniche degli anni ’90. Israele vide nella Turchia una porta verso i nuovi mercati di Caucaso e Asia centrale che conservano l’elemento turcico talvolta nella loro lingua, talvolta nelle loro tradizioni e più raramente in entrambe (come per il caso di Azerbaigian e Turkmenistan). La proiezione estera turca, nata, come si è detto, con l’ozalismo, esplose prima verso est e poi, qualche anno più tardi, verso ovest, nei Balcani. Israele, sulla scia delle buone relazioni con Ankara, volle cavalcarle entrambe:⁶ i rapporti diplomatici vennero definitivamente stabiliti a livello più alto nel dicembre del 1991 fino al maggio del 2010.

In questa fase, i benefici reciproci hanno avuto mano libera e terreno fertile per esprimere a pieno le proprie potenzialità: oltre l’espansione economica sui mercati centroasiatici, per Israele si apriva la possibilità di siglare accordi commerciali sulla fornitura di *hardware* militari, cooperazione per l’addestramento dei piloti turchi e di riprendere in maniera più concreta il patto di periferia che quaranta anni prima aveva mosso i primi passi in chiave anti-baathista.⁷ In merito a quest’ultimo punto è interessante aprire una parentesi su un terzo attore che in seguito rappresenterà un terzo elemento dell’amicizia turco-israeliana: la Giordania del re Hussein. Poco prima dell’invasione irachena del Kuwait, Israele (e in misura molto minore la Turchia) fu sotto la minaccia di Saddam Hussein per quanto riguarda la situazione nei territori palestinesi; la Giordania aveva eccellenti rapporti con l’Iraq, con cui aveva concluso accordi commerciali e per l’addestramento di piloti; questo permetteva ai velivoli iracheni di sorvolare il confine sul fiume Giordano. Dal gennaio 1991, a guerra già iniziata, iniziarono dei colloqui tra il re Hussein e il primo ministro israeliano, Yitzhak Shamir, in cui il primo intimava al secondo di non violare lo spazio aereo (e territoriale) giordano che sarebbe rimasto

⁶ Cfr. D. MENASHIRI, *Introduction: Is There a New Middle East?*, in *Central Asia Meets the Middle East*, a cura di D. MENASHIRI, Londra - Portland, Routledge, 1998, pp. 12-13.

⁷ Cfr. A. BARZILAI, *Allies with Ankara*, in «Haaretz», December 8, 1998.

Gli ultimi venticinque anni

neutrale per tutta la durata del conflitto nonostante i buoni rapporti (dettati più che altro da necessità economiche) tra Baghdad e Amman che insospettiva Tel Aviv circa le reali intenzioni del re giordano. Israele accettò l'istituzione *de facto* della *buffer zone* rappresentata dallo stato giordano e decise di non reagire ai danni dei missili *Scud* lanciati sul suo territorio dall'artiglieria irachena (gli Stati Uniti, l'Olanda e la Germania dispiegarono batterie di *Patriot* sul suolo israeliano per intercettare eventuali altri lanci).⁸ In questo senso, la cooperazione militare tra Ankara e Gerusalemme poté garantire all'IDF (*Israeli Defence Force*) una valvola di sfogo eventuale in caso di inasprimento del conflitto (a cui Israele fu vivamente sconsigliata la partecipazione per non suscitare la reazione dagli altri stati arabi). Infatti, le basi aeree turche avrebbero garantito un accesso da nord all'aviazione israeliana in caso in cui avesse optato per degli *strike* aerei sul suolo iracheno.⁹ In questo contesto, la guerra del golfo del 1990-91 ha avuto una duplice funzione: spingere Israele e Ankara a una più stretta cooperazione militare e avvicinare la Giordania, allontanandola dall'asse baathista. Per la Turchia i vantaggi economici e militari sarebbero arrivati sia da agevolazioni per gli investimenti israeliani (favoriti anche dal turismo israeliano sulla costa turca a sud), sia dall'ammodernamento dei propri mezzi militari.¹⁰

I fumi neri della prima guerra in Iraq non si erano ancora spenti quando, nell'aprile del 1992, i ministri della difesa di Ankara e Gerusalemme firmarono un documento sui principi di cooperazione militare. Non solo. Nel maggio 1992 la Turchia divenne membro dell'*Arms Control and Regional Security* (ACRS), che le consentì di essere un elemento chiave per la pacificazione del Medio Oriente. Nello stesso anno vi furono diversi scambi di visite a livello ministeriale tra i due paesi che portarono anche alla firma di alcuni accordi sul turismo. A livello simbolico, si commemorarono, dall'una e dall'altra parte, i cinquecento anni dall'inizio della politica di accoglienza dell'Impero ottomano verso le comunità ebraiche.¹¹

⁸ Cfr. M. ZAK, *Secret King Hussein-Shamir Gulf War Pact Revealed*, in «Jerusalem Post Service», September 29, 1995, in <https://goo.gl/obxeJ9>.

⁹ Cfr. M. ZAK, *Israel and Jordan: Strategically Bound*, in «Israel Affairs», III, 1, 1996, pp. 39-60.

¹⁰ Cfr. N. LOCHERY, *Israel and Turkey: Deepening Ties and Strategic Implications, 1995-98*, in «Israel Affairs», V, 1, 1998, p. 46.

¹¹ Cfr. R. OLSON, *Review of "The Jews of the Ottoman Empire and the Turkish Republic"*, di S.J. SHAW, in «International Journal of Middle East Studies», XXV, 1, February 1993, p. 113.

Il 1992, dunque, rappresenta l'anno in cui saranno costruite le basi reali dei benefici reciproci di cui si è scritto più sopra. Negli anni successivi le relazioni diplomatiche saranno caratterizzate da un rapido ed esponenziale miglioramento che fu favorito in maniera decisiva dal processo di Oslo iniziato nel 1993, finalizzato alla negoziazione di una risoluzione positiva della "questione mediorientale" grazie alla mediazione statunitense fortemente coadiuvata dai diplomatici turchi. Lo stesso anno vi furono altri due eventi cruciali: la morte di Turgut Özal, nel '93 presidente della repubblica di Turchia, e l'istituzione del Turkish-Israeli Business Council. Con la dipartita di Özal, le relazioni tra Ankara e Gerusalemme entrarono in un clima di incertezza che, fortunatamente, durò con l'elezione del nuovo presidente Demirel. Infatti, gli anni '90 rappresentarono per la Turchia gli anni in cui emergono dal sostrato sociale quei movimenti di ispirazione islamica che cresceranno anche a livello di rappresentanza politica già a partire dal '92. Il Business Council costituì le fondamenta su cui venne costruito l'accordo di libero scambio tra i due paesi negoziato in tre fasi: il primo *round* negoziale si è tenuto nel settembre 1994; il secondo *round* del 3-5 novembre è per molti versi il più simbolico in quanto, in quella occasione, il primo ministro Tansu Penbe Çiller paragonò David Ben Gurion, fondatore d'Israele, a Kemal Atatürk, padre fondatore della repubblica; questo paragone toccò le corde più profonde di entrambi i popoli e simbolicamente rappresentò molto per i rapporti diplomatici tra i due paesi.¹² Il trattato venne poi siglato contestualmente al terzo *round* del 14 marzo 1996 ed entrò in vigore nel gennaio 1997. Gli accordi economici dettero i loro frutti già nel 1994, quando l'interscambio commerciale raddoppiò, raggiungendo i 300 milioni di dollari con un afflusso di turisti israeliani in Turchia che raggiunse le 200.000 persone.¹³

Questo è stato lo scheletro fondamentale attorno a cui le relazioni economiche turco-israeliane hanno raggiunto una forma definita e attorno a cui hanno potuto prosperare negli anni '90 e 2000 su due binari fondamentali: commercio libero e turismo. A questi due binari se ne aggiunge un terzo, che rappresenta sicuramente un aspetto importante delle relazioni economiche, ma che riguarda anche un altro aspetto della diplomazia tur-

¹² Cfr. M.B. BISHKU, *How Has Turkey Viewed Israel?*, in «Israel Affairs», XII, 1, 2006, p. 189.

¹³ Cfr. *Considerations in Creating an Israeli-Turkish Free Trade Zone*, in Israeli Manufacturers' Association, Department for Foreign Trade and International Relations, Tel Aviv, August 1993.

Gli ultimi venticinque anni

co-israeliana: quello delle relazioni strategiche. La parte più consistente dei rapporti tra Ankara e Gerusalemme si struttura, infatti, attorno alla cooperazione militare.

Nel novembre 1993 le due nazioni firmarono un *memorandum of understanding*, in cui predisposero una cooperazione di *intelligence* anti-terrorismo e anti-fondamentalismo per contenere sia l'asse baathista (preoccupazione numero uno di Ankara, ma soprattutto di Israele), sia la potenza iraniana in forte ripresa dopo la guerra Iran-Iraq.¹⁴ L'anno successivo un altro trattato di cooperazione militare fu siglato (il cui contenuto è segreto) e i due paesi si scambiarono *attaché* militari per tenersi in costante aggiornamento sugli avanzamenti tecnologici degli apparati bellici dei vicini stati arabi e per perfezionare gli accordi a carattere generale intrapresi nei primi anni '90, che evolveranno nel corso degli anni successivi.

Come già accennato, la firma degli accordi di Oslo I (accordi del Cairo) del maggio 1994 diede una maggiore legittimità alle buone relazioni della Turchia con Israele soprattutto all'interno di quella parte di società civile (ceto medio, soprattutto) che iniziò lentamente ad accettare il fatto che Gerusalemme fosse un partner così stretto di Ankara. Questa congettura favorevole portò alla sigla di accordi tra i due eserciti che oramai ritenevano di vitale importanza che venisse siglata un'alleanza strategica che servisse da monito agli stati arabi mediorientali. I finanziamenti di Hafiz Assad al PKK (*Partiya Karkerên Kurdistan*, Partito dei lavoratori curdo che si opponeva con il terrorismo a Ankara) convinsero la Turchia che bisognava, da un lato, contenere Damasco con la conclusione di accordi militari con Gerusalemme e, dall'altro, sfruttare quest'ultimo per negoziare la pace con i curdi.¹⁵ Questi trattati arrivarono nell'ottobre del 1995 con la firma di un accordo di cooperazione militare che, per buona parte, rimane tutt'oggi segreto, ma che, per la parte nota al pubblico, prevedeva, oltre la cooperazione dell'*intelligence*, l'addestramento dei piloti turchi da parte di quelli israeliani, l'istituzione di uno Strategic Assessment Working Group (a cui si sarebbe eventualmente aggiunta la Giordania) e la pianificazione di esercitazioni militari aeree congiunte che

¹⁴ Cfr. M.H. YAVUZ, *Turkish-Israeli Relations Through the Lens of the Turkish Identity Debate*, in «Journal of Palestine Studies», XXVII, 1, Autumn 1997, p. 37.

¹⁵ Cfr. S. RODAN, *Ties with Turkey: the Most Important Story of the Decade*, in «Jerusalem Post», June 14, 1996.

ebbero luogo tra il maggio e il giugno del 1996 e che rivelarono la presenza di una fabbrica siriana di gas chimici al confine con la Turchia.¹⁶

Una parte della società civile turca rimase fortemente contraria all'eccessivo avvicinamento tra Ankara e Gerusalemme e iniziò a polarizzarsi su posizioni sempre più islamico-fondamentaliste. Questa corrente socio-politica, che precedentemente alla caduta del muro di Berlino si muoveva in maniera silenziosa, si organizzò attorno alla figura di Necmettin Erbakan e alla sua organizzazione politica, il Refah Partisi (Partito del benessere) che si presentò alle elezioni del 24 dicembre del 1995, vincendole con maggioranza relativa. Erbakan venne incaricato di formare il governo e ci riuscì, alleandosi con il Doğru Yol Partisi (Partito della retta via, centro destra) dell'ex primo ministro Tansu Çiller. Questa coalizione apparve subito innaturale sia agli elettori sia a Israele, estremamente preoccupata dall'elezione di Erbakan, a maggior ragione del fatto che durante la campagna elettorale il premier uscente, Çiller, aveva apostrofato il Refah come un partito di maoisti con idee economiche simili a quelle castriste con cui non avrebbe mai formato una coalizione,¹⁷ mentre Erbakan considerava quello della retta via un partito demoniaco, corrotto e filo-occidentale (in senso dispregiativo, s'intende). Erbakan, sempre in campagna elettorale, apostrofò Çiller come un «burattino in mano agli israeliani», sottolineando che la scelta tra lui e quest'ultima era una scelta tra «la Grande Turchia e un Grande Israele», tra la liberazione di Gerusalemme o il dominio israeliano della Palestina.¹⁸

Il periodo del governo Erbakan, dal giugno 1996 al giugno 1997, fu paradossalmente caratterizzato da una continuità della politica estera turca, in quanto l'elemento laico delle forze armate era ancora molto presente e influente nell'arena politica. Quello che più preoccupò i cronisti (e molti politici e diplomatici di entrambe le parti) fu l'elezione di Benjamin Netanyahu il 29 maggio 1996, che si temeva potesse riaccendere in maniera tutt'altro che positiva quell'*emotional approach* di cui si parlava nelle prime pagine, raffreddando le relazioni tra i due governi: nel 1994, Netanyahu scrisse che il Refah Partisi era un esempio della pericolosa espansione del fondamentalismo islamico che

¹⁶ Cfr. BARZILAI, *Allies with Ankara*, cit.

¹⁷ Cfr. G. GRUEN, *Relations with Ankara: Crisis of Cooperation*, in «The Jerusalem Post», July 5, 1996.

¹⁸ *Ibid.*

Gli ultimi venticinque anni

minacciava l'Occidente e Israele.¹⁹ E non aveva tutti i torti in quanto Erbakan cercò in tutte le maniere di diventare la guida degli stati musulmani e, avendo in mente una sorte di "unione araba", fondò nel 1997 il *Developing 8* (D-8), che serviva proprio a questo scopo e che sfruttava l'espansione economica turca come arma di politica estera.²⁰

Gli accordi militari precedentemente concordati furono in ogni caso rispettati anche se con un certo disappunto del Refah, che sentì tutto il peso del suo compagno di coalizione, ben più capace di gestire le sempre più spinose questioni di politica estera. Così furono siglati i seguenti accordi: cooperazione militare con esercitazioni congiunte in entrambi i paesi per cinque anni, più forniture militari israeliane ai soldati turchi (23 febbraio 1996), addestramento di una settimana dei piloti turchi di *F-16s* per quattro volte l'anno (a partire da aprile 1996), accordo di produzione congiunta di missili aria-terra *Popeye I* per un valore di 150 milioni di dollari. Durante il corso dell'anno, militari israeliani si addestrarono sui sottomarini turchi.

Le prime difficoltà nei rapporti tra Netanyahu e Erbakan si ebbero con la firma dell'accordo di cooperazione nell'ambito dell'industria militare del 29 agosto. L'accordo, siglato dal ministero della difesa turco e dalle Israel Aircraft Industries prevedeva l'ammodernamento dei caccia *Phantom*²¹ per un valore complessivo di 800 milioni di dollari rispetto ai 600 inizialmente concordati.²² Erbakan si lamentò proprio di questo incremento di prezzo, dichiarando che non avrebbe ratificato il trattato. La tensione tra il primo ministro e i comandanti delle forze armate aumentò facendo riapparire gli spettri di un altro colpo di stato.²³ La tensione si manifestò quando il neo-comandante delle Turkish Airforce, İlhan Kılıç, intimò al PM di rettificare l'accordo, giustificando che i miglioramenti tecnologici israeliani erano essenziali per mantenere un'aviazione all'altezza delle sfide che i nuovi scenari geopolitici ponevano alla sicu-

¹⁹ Cfr. B. NETANYAHU, *Fighting Terrorism: How Democracies Can Defeat Domestic and International Terrorists*, Londra, Farrar Straus & Giroux, 1996, p. 93.

²⁰ Sul *Developing 8*, cfr. <https://goo.gl/yzZaxv>.

²¹ Cfr. D. MAROM, *Irvy Signs Israel-Turkey Defence Co-operation Agreement*, in «Israel Business Arena», August 29, 1996.

²² Cfr. D. MAROM, *Phantom Jet Deal Won't Be Cancelled Despite Turkish PM's Opposition*, in «Israel Business Arena», December 2, 1996.

²³ Che sarebbe avvenuto in un contesto internazionale radicalmente mutato, che sempre più difficilmente accettava questo genere di prassi politica turca.

rezza nazionale.²⁴ Erbakan alla fine si rassegnò alle pressioni dei militari (e a quelle del partito di coalizione) e, con l'approvazione dei 17 ministri del suo governo, ratificò l'importante accordo militare, che subì ovvi ritardi sull'inizio dei lavori. Questo avvenimento insinuò tra i membri del governo israeliano la paura che la Turchia potesse da un giorno all'altro non ratificare i trattati o non tenervi fede.²⁵ In ogni caso, era evidente che i militari non sopportavano il governo di Erbakan soprattutto per quel che concerneva la politica estera che, da un lato, guardava con diffidenza a Israele e, dall'altro, strizzava l'occhio ad Hamas e ad Hezbollah.

Paradossalmente, però, le relazioni tra Turchia e Israele continuarono sensibilmente a migliorare nonostante le ostilità dei fondamentalisti islamici. Questo è testimoniato dalle parole dell'allora ambasciatore israeliano a Ankara, Zvi Elpeleg, nell'ambito di una intervista rilasciata a «Haaretz» nel settembre del 1997: «Erbakan non rappresenta alcuna attiva minaccia a queste relazioni [si riferisce a quelle tra Turchia e Israele, ovviamente, *n.d.r.*], e io potrei azzardare a dire Israele ha un interesse vitale nel vedere insediato un governo turco non ostile con i suoi vicini. Se la Turchia fosse ostile nei confronti di Siria, Iran e Iraq, che benefici potrebbe mai trarne Israele da questa situazione? Non era ideale una coalizione al governo, ma è un dato di fatto; nell'attuale realtà in Turchia, dove i leader competono per pochi spicci, la figura di Erbakan come primo ministro è l'opzione preferibile. Se la *leadership* secolare promuove il nepotismo e la polarizzazione sociale, questo potrebbe essere un problema per la Turchia».²⁶

Quello che l'ambasciatore voleva dire al giornale israeliano era sostanzialmente che era meglio avere al governo un Erbakan remissivo che una fazione islamica anti-israeliana e anti-occidentale fuori dal gioco democratico turco. Inoltre, l'ambasciatore sottolineò come l'impegno del Refah verso le classi più povere e emarginate della società turca stesse avendo risultati positivi su una delle più importanti preoccupazioni israeliane circa la Turchia del medio/lungo periodo: l'instabilità socio-politica del paese.²⁷

²⁴ Cfr. LOCHERY, *Israel and Turkey*, cit., p. 50.

²⁵ Cfr. O. KOREN, *Fears that Free Trade Ratification with Turkey May Be Torpedoed*, in «Israel Business Arena», February 9, 1997.

²⁶ Intervista con l'ambasciatore Zvi Elpeleg, *It Might not Have Been Ideal, but it Was not All That Bad*, in «Haaretz», September 30, 1997.

²⁷ Quando il Refah salì al governo l'inflazione era dell'80% e i disoccupati erano circa 10 milioni (su una popolazione in rapida crescita). Il debito pubblico aumentava anche in virtù della decennale (e inefficace) lotta al PKK.

Gli ultimi venticinque anni

I nemici del Refah, contrariamente a quanto scritto da molti cronisti dell'epoca (e da Erbakan stesso qualche anno più tardi), provenivano dall'interno del paese: durante la riunione del National Security Council (NSC) del 28 febbraio 1997 la tensione arrivò a livelli critici: i vertici dell'NSC accusarono Erbakan di incapacità nel gestire la crisi con il PKK e di essere al centro di numerosi scandali economici e politici (su cui sarà giudicato colpevole dalla magistratura); le opposizioni convinsero l'NSC a indurre le dimissioni del primo ministro, dimissioni che arrivarono il 18 giugno; Çiller fu indicato dall'NSC come probabile successore.²⁸ Questa operazione è giudicata generalmente come un "colpo di stato morbido" o "post-moderno" in continuità con la tradizione politica turca.

Il presidente Demirel, invece di indicare Çiller, incaricò Yılmaz (leader del Partito della madrepatria, Anavatan Partisi) di formare il nuovo governo, che ottenne la fiducia nel luglio 1997. Yılmaz formò un governo estremamente eterogeneo, finalizzato alla realizzazione di alcune riforme politiche, a ristabilire la fiducia tra potere politico, economico e militare e ad andare, infine, a elezioni anticipate.

Esattamente come non auspicato dall'ambasciatore Elpeleg all'interno dell'intervista precedentemente citata, le prime riforme del nuovo governo Yılmaz ebbero una grande connotazione laicista e anti-religiosa e favorirono una forte polarizzazione della società civile. Queste politiche sono state concause della crescita e del successo di movimenti e partiti di ispirazione islamica, come l'AKP (Partito di giustizia e sviluppo, Adalet ve Kalkınma Partisi).

Il premierato di Yılmaz fu un periodo di rapida accelerazione nelle relazioni tra Turchia e Israele: ai legati israeliani era chiaro che la società turca era ripiombata nell'instabilità e, quindi, era il momento di finalizzare gli accordi militari e commerciali negoziati nella prima parte degli anni '90.

Dall'ottobre 1997 iniziarono i negoziati per concludere enormi contratti economici in ambito militare e di cooperazione strategica. A dirigere le operazioni fu il capo di stato maggiore israeliano Amnon Shahak.²⁹ In quella sede (e nei *round* successivi) si negoziò

²⁸ Cfr. E. KALYCIOGLU, *The Logic of Contemporary Turkish Politics*, in «Middle East Review of International Affairs», 3, September 1997.

²⁹ Cfr. A. BARZILAI, *Israel and Turkey to Build a New Missile*, in «Haaretz», October 15, 1997.

la produzione congiunta dei missili *Cruise* a lungo raggio, i *Delilah*.³⁰ In più, la Turchia avrebbe acquistato 40 missili *Popeye* (aria-aria).³¹ Inoltre, il consorzio Israeli Military Industries presentò l'offerta di diverse unità di carrarmati *Merkava Mark 3* in risposta al bando pubblicato dal ministero della difesa turco, che richiedeva la fornitura di *main battle tank* per il decennio successivo (anni '10 del nuovo millennio). Il consorzio israeliano vinse poi il bando.³² Vennero programmate esercitazioni militari congiunte per il 7 gennaio 1998 (insieme agli Stati Uniti e con la Giordania come osservatore) e furono accordati nuovi scambi di informazioni e cooperazione in ambito di *intelligence*.³³ Nel '98 furono anche raggiunti accordi per l'ammodernamento dei carrarmati turchi per un totale di spesa di 1,5 milioni di dollari.³⁴ Tra il 1990 e il 1998 Israele ha venduto armi alla Turchia per un totale di 1 miliardo di dollari.³⁵

Si sono citati diversi fattori che hanno influenzato le buone relazioni tra Israele e Turchia, tra cui l'isolamento regionale dei due e le necessità economiche della Turchia. Tra questi è bene, per una migliore comprensione del presente, tenere presente che, negli anni '90, per la prima ma non ultima volta entra in crisi il rapporto tra UE e Turchia e che i quadranti in cui la politica estera di quest'ultima poteva trovare sfogo erano tutti quanti in crisi: a est i Balcani erano in guerra; a nord la Federazione russa era in balia degli oligarchi (una sorta di secondo "periodo dei torbidi")³⁶ e a ovest le ex repubbliche socialiste sovietiche erano avviluppate su se stesse alla ricerca di un equilibrio post-indipendenza. In questa situazione parve sostanzialmente "naturale" cercare una sponda politica in Israele (e, ovviamente, anche con gli Stati Uniti). Lentamente, però, la situazione interna ed esterna alla Turchia iniziò a mutare, facendo emergere tutte le contraddizioni insite nella politica estera kemalista turca.

³⁰ Cfr. *Turkey, Israel focus on Main Threats: Iran, Syria*, in «Hurriyet Daily News», December 9, 1997, in <https://goo.gl/dE6HFx>.

³¹ Cfr. *Israel Starts Delivery of Popeye Missiles to Turkey*, in «Hurriyet Daily News», October 20, 1997, in <https://goo.gl/CswefS>.

³² Cfr. E. INBAR, *The Strategic Glue in the Turkish-Israeli Alignment*, in B. RUBIN - K. KIRIŞCI, eds., *Turkey in the World Politics: An Emerging Multiregional Power*, Londra, Lynne Rienner Publishers, 2001, p. 120.

³³ Cfr. Z. BAREL, *A Double Edge Sword*, in «Haaretz», October 19, 1997.

³⁴ Cfr. A. BARZIALI, *The Turkish Knight*, in «Haaretz», January 11, 1998.

³⁵ Cfr. INBAR, *The Strategic Glue in the Turkish-Israeli Alignment*, cit., p. 119.

³⁶ Con questa locuzione (Смутное время – *Smutnoe Vremija*) si usa indicare il periodo di incertezza dinastica e disordine sociale che la Russia passò tra il XVI e il XVII secolo, che si concluse con l'insediamento della dinastia dei Romanov.

3. 1998-2002: dalla transizione sociale turca a quella politica

La visita di Shahak dell'ottobre '97 servì a preparare il terreno a quella, più politica, del ministro della difesa Yitzhak Mordechai a Ankara l'8 dicembre. In quella occasione, il ministro dichiarò che Turchia e Israele «quando serrano insieme le loro mani formano un potentissimo pugno. Questi rapporti aiuteranno a difendere noi stessi contro ogni minaccia e a stabilire la pace nella regione».³⁷

Il fatto che questo incontro bilaterale avvenne contestualmente all'incontro dell'Organizzazione della conferenza islamica (OCI) a Teheran non è un caso. Durante questa conferenza fu emanato un documento in cui si intimava di sospendere qualsiasi normalizzazione dei rapporti con Israele per via delle politiche di Netanyahu in Palestina. Fu un chiaro tentativo d'indurre la Turchia a congelare le relazioni con Gerusalemme e, come se non fosse stato abbastanza chiaro, arrivò anche l'appello del ministro degli esteri siriano, Farouq al-Shara, a riconsiderare i rapporti di cooperazione militare con Israele di tutti gli stati musulmani.³⁸ La Turchia, attraverso la voce del suo ministro della difesa, Ismet Sezgin, rispose che rispettava l'OCI, ma che non si sarebbe fatta dettare le linee di politica estera da qualcun altro.³⁹ Difatti, diversi altri incontri seguirono quello del dicembre '97 e la cooperazione dei due paesi continuò, nonostante all'interno dei propri confini il governo turco avesse dovuto fare i conti con una società sempre più attiva in politica estera, che rivendicava la solidarietà verso i vicini arabi e, in particolare, verso i palestinesi in difficoltà a portare avanti il processo di pace con Israele a causa della discordia tra Hamas e Netanyahu. Alcune volte persino il primo ministro Yilmaz si espresse pubblicamente in maniera critica verso i mancati progressi del processo di pace e verso le politiche israeliane verso i palestinesi.⁴⁰ Era il segno non solo che le contingenze politiche e sociali interne alla Turchia erano cambiate contestualmente a quelle israeliane (che si avviavano anch'esse verso una nuova fase), ma che si era arrivati a

³⁷ LOCHERY, *Israel and Turkey*, cit., p. 52. L'autore cita «Haaretz» del 9 dicembre 1996.

³⁸ La Turchia non fu mai direttamente nominata nei discorsi e nelle risoluzioni dell'OCI (né tanto meno la Giordania che in quel periodo si era avvicinata all'asse Ankara-Gerusalemme). Cfr. *Draft of Resolution of Organisation of the Islamic Conference*, December 7, 1997, in oic.oci.org.

³⁹ Commenti riportati in *Turkey Pledges to Deepen Ties*, in «Haaretz», December 8, 1997.

⁴⁰ Cfr. A. BARZILAI, *Israel and Turkey Look to the Stars as Strategic Ties Deepen*, in «Haaretz», December 10, 1997.

una soglia storica in cui numerosi cambiamenti di tipo “quantitativo” stavano portando a un mutamento di tipo “qualitativo”, un aggiustamento del paradigma e delle chiavi geopolitiche attraverso cui leggere tutto il Medio Oriente.⁴¹ Questa complessità aveva diviso il quadrante mediorientale in tre grosse aree (non necessariamente omogenee tra loro): 1) Israele e i paesi arabi moderati, cioè quelli che cercavano la normalizzazione dei rapporti con Gerusalemme, come la Giordania; 2) i paesi arabi radicali, cioè quelli che non avevano intenzione di normalizzare i rapporti con Israele; 3) nuove potenze regionali, cioè Turchia e Iran che, venute meno le barriere della Guerra Fredda, iniziarono a investire tutto il loro potenziale geopolitico per trasformarsi in una super-potenza regionale (o in una potenza multiregionale), *de facto* concorrente di Israele.

Alcune acute analisi previsionali, pubblicate già nella prima parte degli anni '90, studiarono come la situazione regionale e socio-politica interna mutata avrebbe portato a delle difficoltà nelle relazioni tra Israele e Turchia nel medio e lungo periodo. Tali difficoltà erano dovute verosimilmente a tre elementi cardine: a) l'instabilità socio-politica turca; b) l'impossibilità della Turchia di acquistare all'infinito *hardware* e macchine militari da Israele senza avere un generoso ritorno in termini di investimenti economici; c) la maggiore auspicabilità di una normalizzazione dei rapporti tra Damasco e Gerusalemme in modo da permettere a quest'ultima di svincolarsi da Ankara come unico e indispensabile partner strategico regionale.

La Turchia rimase vicina a Israele per motivazioni di carattere strategico ancora per alcuni anni: l'obiettivo principale di Ankara era divenuto quello di vincere la concorrenza iraniana nella regione. Di conseguenza, per tamponare l'asse siro-iraniano (con contestuale corsa alle armi siriana), Ankara rimase vicina a Gerusalemme grazie al “collante” americano, ma all'inizio degli anni 2000 la Russia iniziava a riprendersi dalla crisi degli anni '90 e molti consiglieri diplomatici turchi ne iniziarono a scorgere le rinnovate potenzialità economiche e politiche e l'opportunità di cavalcare la diffidenza che Teheran nutriva nei confronti di Mosca. In particolare, una persona aveva già iniziato a mettere per iscritto il nuovo millennio turco. Questa stessa persona sarebbe diventata l'artefice della politica estera turca dal 2002 in poi: Ahmet Davutoğlu, il Metternich tur-

⁴¹ “Soglia” è inteso come nel libro S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni e partiti*, Bologna, Il Mulino, 1982.

Gli ultimi venticinque anni

co,⁴² stava scrivendo il celebre libro *Profondità strategica (Stratejik Derinlik)*, uscito poi nel 2001, un anno prima della vittoria del suo partito, l'AKP, alle elezioni parlamentari del 2002.

Gli anni che vanno dal '99 al 2002 sono stati degli anni di “cesura” e di buoni rapporti tra i due paesi. Questa calma apparente era dovuta a una congettura parlamentare favorevole verificatasi contemporaneamente in entrambi i paesi, ma che, in realtà, stava preparando una fase nuova delle relazioni tra Turchia e Israele, che si espresse prima nella società e poi nelle urne. In Turchia, questi tre anni corrispondono al periodo dell'ultimo governo kemalista di Mustafa Bülent Ecevit (gennaio 1999 - novembre 2002, CHP, *Cumhuriyet Halk Partisi*, Partito repubblicano del popolo). In Israele questo è il periodo dell'ultimo governo laburista di Ehud Barak (luglio 1999 - marzo 2001). Il CHP e il Partito laburista costituivano quel duo politico che ha costruito le buone relazioni tra Turchia e Israele e le hanno portate ai loro massimi storici. Ecevit si è sempre mostrato ben disposto verso Gerusalemme e ha guardato con fiducia il processo di dialogo intrapreso da Barak con Arafat (presidente dell'Autorità nazionale palestinese), che nel 2000 portò al vertice di Camp David II, poi fallito nonostante la mediazione statunitense e il forte aiuto turco e azero. La ripresa delle ostilità tra Israele e Palestina nel settembre 2000, a seguito dello scoppio della seconda intifada (intifada di al-Aqṣā), rese meno sostenibili le relazioni tra Turchia e Israele soprattutto sotto la pressione di una opinione pubblica sempre più partecipe e informata che, conseguentemente, espresse una chiara opinione alle successive elezioni utili.

4. 2002-2014: la crisi delle relazioni e l'isolamento

L'elezione di Recep Tayyip Erdoğan nel novembre 2002 fu l'espressione di una Turchia profonda e popolare che mal aveva tollerato la politica interna laicista e militarista e la politica estera di asservimento all'alleato statunitense. L'elettorato dell'AKP era (e per molti versi lo è ancora) l'incarnazione del sogno di una Turchia grande potenza multi-regionale che si erge a protettrice della *umma* sunnita. L'elezione si inserisce, come detto, in un contesto di rinnovata crisi regionale: si è, infatti, in piena crisi tra Israele e ter-

⁴² Così come descritto dai commentatori del nuovo millennio. Cfr. O. BENGIO, *Turkey's Quiet Revolution and Its Impact on Israel*, in «Israel Journal of Foreign Affairs», IV, 1, 2010, p. 16.

ritori palestinesi e in periodo di “lotta al terrorismo” post-9/11 e di lì a poco sarebbe scoppiata la seconda guerra del golfo, che avrebbe fortemente testato la resilienza dei rapporti tra Turchia e Israele (e Stati Uniti). La seconda intifada portò subito delle importanti conseguenze nelle relazioni tra Israele e Turchia. Nella sua ultima fase, il governo Ecevit – per recuperare i consensi persi a causa della sua politica estera, ma anche della crisi economica che la Turchia stava attraversando – prese dichiaratamente e *de facto* una posizione filo-palestinese e anti-israeliana: in sede ONU la Turchia condannò le operazioni militari di Israele contro i palestinesi; nel febbraio 2001 vi fu la visita di Arafat in Turchia; nel luglio 2001 la Turchia rifiutò l’offerta di vendita degli elicotteri *Ka-52/50* russo-israeliani e accettò l’offerta americana; il contratto di ammodernamento dei carrarmati *M-6* da parte delle IMI (*Israel Military Industries*), dal valore di un miliardo di dollari, fu sospeso lo stesso anno; anche l’Azerbaigian si distanziò dalle posizioni israeliane.⁴³ L’elezione di Ariel Sharon il 6 febbraio 2001 fu un ulteriore motivo di scontento per la società e per la politica turca e fu un importante segnale di quelli che, invece, erano gli umori dell’elettorato israeliano. Gli Stati Uniti di George W. Bush, grazie anche un sapiente utilizzo della diplomazia israeliana a Washington, sostennero tacitamente le politiche di Sharon e di Israele (come da tradizione repubblicana), essendo anche sotto la forte influenza delle dottrine del *pre-emptive military strike* e dello “scontro di civiltà” pensato da S. Huntington. Queste teorie stimolarono in maniera decisiva la campagna militare contro l’Iraq, che inizialmente doveva essere finalizzata solo all’annullamento del programma nucleare iracheno, ma che poi si tramutò in vero e proprio cambio di regime con il benessere di Israele, che addestrò parecchi battaglioni di *peshmerga*,⁴⁴ e con il disappunto della Turchia, che (non a torto) vedeva il sostegno americano ai curdi del nord Iraq come un preludio a una loro formale autonomia o indipendenza – ovviamente mal vista da Ankara.⁴⁵ Questo sostegno ai curdi iracheni pesò sulle relazioni tra Israele e Turchia molto più della questione palestinese, in quanto Ankara temeva che contestualmente venissero addestrati anche i terroristi del PKK, che in quel periodo storico avevano base proprio in Iraq.

⁴³ Cfr. A. MURINSON, *Turkey's Entente with Israel and Azerbaijan: State Identity and Security in the Middle East and Caucasus*, Londra, Routledge, 2013, pp. 135-136.

⁴⁴ Cfr. *Israilliler Kuzey Iraka'ta Faaliyette*, in «Radikal», June 22, 2004, in <https://goo.gl/8Kt1UL>.

⁴⁵ Cfr. MURINSON, *Turkey's Entente with Israel and Azerbaijan*, cit., p. 138.

Gli ultimi venticinque anni

Dopo un primo momento di confusione in politica estera causata da una serie di eventi che la Turchia non aveva né previsto né saputo governare, dalla fine del 2003 il ministro degli esteri Davutoğlu decise di applicare il mantra di “zero problemi con i vicini” e avviò un discorso di normalizzazione delle relazioni. Da parte di Israele arrivarono i primi segnali positivi per un negoziato con le autorità palestinesi e, benché vi fosse la smentita ufficiale del governo, un interessante articolo di Seymour M. Hersh (che citava fonti americane) sostenne che l’appoggio ai curdi iracheni era in chiave anti-iraniana e non anti-turca;⁴⁶ il cambiamento di “prospettiva” non era poi così positivo, visto che in quel periodo i rapporti tra Turchia e Iran erano più che buoni, soprattutto dal punto di vista economico. La Turchia, però, decise di tendere comunque una mano e, dopo una serie di dichiarazioni pubbliche conciliative, nel febbraio 2005 arrivò la visita ufficiale di Gül, presidente turco, in Israele per ricucire i rapporti tra i due stati.⁴⁷

Parallelamente, però, Ankara stava iniziando a ricucire anche i rapporti con tutti gli altri attori regionali, piccoli e medi. Già nel '98 i rapporti con la Siria migliorarono, quando il presidente Hafiz Assad decise di espellere il leader del PKK, Abdullah Öcalan, e diventarono eccellenti a partire dalla successione di Bashar Assad a suo padre nel 2000 (nel 2007 venne siglato un trattato di libero scambio e i rapporti interpersonali tra Assad e Erdoğan divennero molto amichevoli). Come detto, anche con l'Iran vennero instaurati buoni rapporti e la Turchia iniziò a negoziare in maniera positiva e senza mediazioni con l'Armenia e con i rappresentanti curdi: questo favorì sia un distacco più marcato con gli Stati Uniti (che avvicinò la Turchia alla Russia), sia anche una minore importanza di Israele, che era un attore fondamentale per bilanciare le lobbies curde e armene in Europa e negli USA. Un altro fattore della normalizzazione tra Turchia e Israele fu anche il cattivo rapporto della prima con l'Unione europea.

Le relazioni non fecero in tempo a ritornare a livelli buoni che vi furono altri due avvenimenti cruciali che nuovamente riportarono la situazione in un nuovo *fall out* diplomatico: la ripresa dei negoziati per l'adesione della Turchia all'Unione europea nel 2005 e la guerra tra Israele e Libano del 2006. Per quanto riguarda quest'ultima, la Turchia, già negli anni precedenti, all'inizio delle ostilità aveva iniziato una politica di buon

⁴⁶ Cfr. S.M. HERSH, *Plan B*, in «The Newyorker», June 28, 2004, in <https://goo.gl/pQHAZm>.

⁴⁷ Cfr. MURINSON, *Turkey's Entente with Israel and Azerbaijan*, cit., p. 139.

vicinato con Hezbollah, in linea con quanto previsto dalla dottrina del ministro degli esteri turco circa i buoni rapporti con tutti gli attori a “ispirazione musulmana” della regione; lo slittamento delle politiche turche dalla sicurezza regionale all’espansione economica nei mercati attigui aveva fatto sì che la Turchia avesse posto le basi per buoni investimenti anche in Libano, inevitabilmente minati dalla guerra di quest’ultimo contro Israele, con cui Ankara intraprese un atteggiamento di diplomazia passiva anche in virtù della nuova linea di “mutualità” e non più di “subordinazione” nei confronti dell’alleato americano. Inoltre, la ripresa dei buoni rapporti con l’Unione europea imponeva un certo allineamento alla “strategia PESC”, che, nel nuovo millennio, si caratterizzava per una spiccata vicinanza alla “causa araba” rispetto a quella israeliana, verso cui l’UE era parsa critica fin dai tempi di Camp David II. Accordi commerciali con i paesi musulmani e buoni rapporti con l’UE si inserivano in un discorso che era contraddittorio rispetto al *clash of civilization* seguito da Stati Uniti a guida repubblicana e Israele. Orientamento che si concretizzò con la fondazione dell’Alliance of Civilization a guida turca e spagnola che mirava alla costruzione dello “spazio vitale diplomatico” turco.⁴⁸

L’elezione di Obama nel novembre 2008 ha rappresentato un altro duro colpo per l’isolamento diplomatico israeliano. Infatti, rispetto alle precedenti amministrazioni, quella di Obama si è rifiutata di attuare la “politica della carta bianca” nei confronti di Israele e ha criticato in diverse occasioni il comportamento di Israele nei confronti delle minoranze palestinesi,⁴⁹ tradendo, inoltre, gli impegni di politica regionali presi dall’amministrazione Bush (che, come detto, assecondavano la strategia israeliana). Come diretta conseguenza, le relazioni tra Stati Uniti e Turchia migliorarono (quest’ultimo fu uno dei primi paesi a ricevere la visita di Obama) e iniziò un percorso di condivisione di politica estera nei confronti di Siria, Iran, Egitto e Arabia Saudita. Obama si recò in Israele solo nel 2013 in un contesto regionale di molto cambiato.

La Turchia, nonostante avesse sempre meno necessità di fare affidamento sui buoni rapporti con Israele per la propria sicurezza,⁵⁰ prese iniziativa di riavvicinamento di-

⁴⁸ Cfr. R. KILINÇ, *Turkey and the Alliance of Civilization: Norms Adoption as a Survival Strategy*, in «Insight Turkey», XI, 3, 2009, p. 58

⁴⁹ In riferimento soprattutto all’operazione *Pillar of Cloud* e alle sue dirette e indirette conseguenze.

⁵⁰ E anche per quanto riguarda i rapporti economici: emblematico fu il caso del magnate Sammy Ofer. Cfr. S. KEDMI, *Turkey Reverses: Sammy Ofer Can’t Lease Istanbul’s Main Port*, in «Haaretz» February 1, 2006, in <https://goo.gl/9qSAM3>.

Gli ultimi venticinque anni

plomatico sempre tramite il suo presidente Gül e il ministro del commercio, industria e lavoro, Benjamin Ben-Eliezer. Vennero programmate anche delle esercitazioni militari congiunte per l'ottobre del 2010.⁵¹ La Turchia non abbandonò in ogni caso gli aiuti per la popolazione di Gaza e fu in quest'ambito che si consumò la più grande crisi diplomatica tra Turchia e Israele: il 31 maggio del 2010 vi fu l'incidente della *Freedom Flotilla* (o *Mavi Marmara*), dove persero la vita otto cittadini turchi e furono feriti dieci soldati israeliani. In quest'occasione la popolazione turca assaltò il consolato israeliano di Istanbul e l'ambasciata ad Ankara; l'allora primo ministro Erdoğan pronunciò parole molto dure nei confronti di Israele definendo l'azione militare come "terrorismo di stato".⁵² Il ministro degli esteri dichiarò che vi sarebbe stata una profonda rottura a livello dei rapporti bilaterali e, effettivamente, Ankara richiamò il suo ambasciatore da Tel Aviv e, a settembre, allontanò l'ambasciatore israeliano.⁵³

È con la crisi delle primavere arabe che la politica estera turca e quella israeliana divergono in maniera definitiva fino ai giorni d'oggi: la Turchia ha cercato di favorire i movimenti vicini alla fratellanza musulmana, mentre Israele ha preferito regimi laici amichevoli nei propri confronti. È soprattutto sul caso egiziano che i due paesi si sono divisi, con Ankara al fianco del governo Morsi, mentre Gerusalemme al fianco del generale al-Sisi.

5. La ripresa dei rapporti diplomatici e le nuove prospettive

Come si è visto finora, le relazioni tra Turchia e Israele sono state influenzate da due fattori importanti: il contesto internazionale e le élites al potere. Ognuna di esse è condizione sia necessaria, sia sufficiente. Vale a dire che, soprattutto in periodo di Guerra Fredda, le relazioni erano ottimali in quanto entrambi i paesi facevano parte dello stesso blocco politico e, per quanto le rispettive società non avessero particolare fiducia reciproca, le élites politiche al potere si rispettavano e avevano proficui legami politico-economici. Questo contesto internazionale "congelato" (almeno virtualmente e secondo una letteratura non propriamente corretta) impediva una piena libertà degli attori minori,

⁵¹ Cfr. BENGIO, *Turkey's Quiet Revolution and Its Impact on Israel*, cit., p. 20.

⁵² Cfr. *Flottiglia: Erdoğan, terrorismo di stato*, in «Ansa», 31 maggio 2010, in <https://goo.gl/ahiZeH>.

⁵³ Cfr. *Israel Hopes to Mend Ties With Turkey, Government Official Says*, in «The Jewish Journal», September 2, 2010, in <https://Google/ZOT4fP>.

anche in misura bilaterale. Venuto meno il contesto internazionale, lo spazio di autonomia degli attori regionali si è man mano ampliato e l'interscambio economico e i buoni rapporti diplomatici sono migliorati esponenzialmente per via della compiacenza delle élites politiche. Gli equilibri del Medio Oriente, però, si stavano sgretolando esattamente come quelli nei Balcani occidentali e nel Caucaso, e gli anni '90, per motivi diversi, sono stati anni di polarizzazione delle masse elettorali sia turche, sia israeliane: le prime sono state vittime della frustrazione del potere dei militari e di una forte comunicazione culturale e giornalistica che premeva verso il recupero della *koiné* ottomana di matrice musulmana; le seconde erano influenzate del costante clima di insicurezza interna ed esterna a cui erano sottoposte. Inevitabilmente, si è visto, le élites politiche sono mutate e entrambi gli elementi fondamentali per il mantenimento delle buone relazioni turco-israeliane sono venuti meno. In questo contesto si inseriscono in maniera non positiva quella che Iniacio Ramonet chiamava "geopolitica del caos" e visioni-aspirazioni geopolitiche eterogenee e difficilmente conciliabili.

Dopo lo scoppio delle guerre civili arabe del 2011, queste contraddizioni sono esplose e sia Turchia, sia Israele sono entrati in un periodo di isolamento diplomatico, loro malgrado. La Turchia, nel tentativo di volgere delle situazioni a proprio favore e ampliare la propria influenza geopolitica, ha finito per passare da "zero problemi con i vicini" a "zero vicini con molti problemi". Le fazioni appoggiate dalla Turchia durante le rivolte arabe e il tentativo di rovesciare Assad indebolendo l'Iran e di sfruttare le buone relazioni costruite con il Kurdistan iracheno per risolvere il problema curdo dentro i propri confini sono state tutte scommesse perse. La fratellanza musulmana non è riuscita a mantenere il potere in Egitto e in Libia; Assad controlla ancora saldamente la parte occidentale della Siria e inimicarsi Assad ha compromesso in maniera importante le relazioni con la Russia (riprese nel giugno del 2016); il Kurdistan è una questione tutt'altro che circoscritta all'Iraq, ma ora riguarda il sud-est della Turchia e il nord della Siria. L'Iran, grazie all'impegno di Obama, è riuscita a ottenere la fiducia delle potenze mondiali rafforzando la sua posizione a livello regionale. Questo con grande disappunto sia di Turchia, sia di Israele. Gerusalemme si è sentita abbandonata dagli Stati Uniti di Obama, che hanno preferito la riconciliazione con l'Iran e la causa palestinese alle ragioni dello storico alleato mediorientale. Gli Stati Uniti, così come l'Unione europea, hanno

Gli ultimi venticinque anni

esternato diverse critiche alla politica (interna ed estera) di Ankara e Gerusalemme. Differentemente da quanto succedeva in passato, un maggiore isolamento internazionale della Turchia in questa fase storica non ha portato a un avvicinamento a Israele. Davutoğlu, nei suoi progetti, ha sempre scartato questa ipotesi, che avrebbe inficiato le relazioni con tutti gli altri attori regionali. Venuto meno Davutoğlu nel giugno 2016, le relazioni tra Turchia e Israele sono lentamente migliorate e, sempre per contingenze di politica internazionale, anche quelle con la Russia che, nonostante il suo appoggio ad Assad in Siria, cercava di occupare gli spazi diplomatici lasciati “vuoti” dalla politica obamiana.

Con le presidenziali americane, gli scenari che si aprono sono molteplici. Il più probabile, stando alle dichiarazioni di Trump, è una sorta di ritorno al passato: meno rapporti con Teheran, Israele partner fondamentale in Medio Oriente e buone relazioni con la Turchia, ma non in chiave anti-russa, con cui Trump cercherà di trovare un accordo sulla Siria. Nelle relazioni tra Israele e Turchia, questo potrà mai tradursi in un ritorno alle condizioni di quindici anni fa? È difficile dirlo con certezza, ma è utile evidenziare come il fatto che Davutoğlu non svolga più il ruolo di *deus ex machina* del governo turco abbia portato a una fase positiva delle relazioni tra i due paesi: già da marzo 2016 (in occasione degli attentati di Beyoğlu, Istanbul) ci sono stati i primi segnali positivi e in quel momento si stava già consumando la rottura tra il presidente turco e il suo primo ministro sulla questione dell'accordo con l'UE sui migranti. A fine giugno 2016 è iniziato il percorso diplomatico per pacificare l'evento della *Mavi Marmara* del 2010 a cui si è già accennato. Il 15 novembre scorso S.E. Eitan Na'eh è diventato il nuovo ambasciatore israeliano ad Ankara e il giorno seguente il presidente Erdoğan ha nominato come suo ambasciatore a Tel Aviv S.E. Kemal Okem.⁵⁴ I rapporti tra i due paesi sono stati ripristinati dopo 6 anni di interruzione.

I due elementi fondamentali per le buone relazioni tra i due paesi pare si stiano riequilibrando: gli assetti internazionali vanno verso un equilibrio tra le potenze che, nel caso della Guerra Fredda, era un equilibrio ostile, nel caso dell'era post-obamiana sembra essere un equilibrio positivo (fatti salvi i tentativi dei falchi repubblicani anti-russi

⁵⁴ Cfr. *Turkey Appoints PM Advisor as Ambassador to Israel: Erdogan*, in «The Daily Mail», November 16, 2016, in <https://goo.gl/UJ3umt>.

di sabotare le intenzioni di Trump – così come quelle dei suoi predecessori); le élites al potere stanno distaccandosi dagli umori popolari e ritornando a un clima di *realpolitik* in cui le buone relazioni tra i due stati sono importanti: Erdoğan è più flessibile di Davutoğlu verso Israele e sta cercando di porsi come mediatore sulla questione mediorientale (il caso della nave turca partita da Ashdod con gli aiuti per Gaza è emblematico)⁵⁵ e non volendo lasciare troppi spazi all'Iran in Medio Oriente sta cercando una sponda a Gerusalemme e un'altra a Mosca; Netanyahu vuole evitare di affidarsi troppo agli Stati Uniti (anche se ha ottime prospettive con Trump) e quindi ha ripreso le relazioni diplomatiche con la Turchia e con la Russia. Nonostante non condividano più gli stessi valori, i due paesi percepiscono che le direttrici di politica estera possono essere complementari e non confliggenti.

Visti gli elementi chiave della storia delle buone relazioni tra Israele e Turchia è abbastanza chiara sull'orizzonte temporale del breve-medio periodo una fase di ascesa nelle relazioni diplomatiche. Lo scenario regionale (e mondiale) è radicalmente mutato; lo *status* e le ambizioni di entrambi è parimenti cambiato, ma la storia degli ultimi venti anni ha evidenziato come entrambi i paesi possono ricavare molti più benefici che malefici da dei buoni rapporti politici ed economici, a ragione del fatto che gli altri attori regionali sono in una fase di estrema difficoltà interna, cosa che rende il dialogo tra le due potenze regionali quasi obbligato, vista la scarsa propensione di entrambe a voler trovare un accordo con l'Iran, unico attore regionale in una situazione di stabilità e ascesa politica.

⁵⁵ Cfr. U. URAS, *Ship Carrying Aid to Gaza Leaves Turkish Port*, in «Al-Jazeera», September 4, 2016, in <https://goo.gl/lglNyY>.

ANTONIO EDUARDO FAVALE

Language and Negotiation in a New World of Challenges

Abstract: *The theme of negotiation in the field of International Studies is increasingly characterizing the current discussion on how to manage diversity and conflict in our age. Much diversity scholarship emphasizes how racial, ethnic, class, gender and sexual identities give rise to different ways of seeing the world. The article is an enquiry into the field of International Relations and Diplomacy as an interdisciplinary field dominated by Language, the central essence of the diplomatic vocation. The core of the study has been to gain insight into the various perspectives the field can be considered from in order to obtain a better understanding of the use of language in diplomacy. The research highlights some aspects of the language of international public relations, with reference to the different functions and a special attention to the concept of clarity/ambiguity as a language resource in complex or critical situations such as legal documents and peace treaties.*

Keywords: Economics of Language; Language and Negotiation; Language and Diplomacy.

*Al mio amato Maestro Antonio Donno
senza il quale non avrei iniziato a realizzare i miei sogni*

The theme of negotiation in the field of International Studies is increasingly characterizing the current discussion on how to manage diversity and conflict in our age. Much diversity scholarship emphasizes how racial, ethnic, class, gender and sexual identities give rise to different ways of seeing the world. The only alternative to a unifying vision that would imply a process of oppression, seems to be the creation and maintenance of much more limited and less ambitious areas of inter-subjective agreement by a process of negotiation between agents whose way of seeing the world is different.

1. *The Changing World*

The landscape in which international communication and diplomacy operate in the world has changed drastically, first, through the entry of multiple state entities into the diplomatic process in each country, and second by the entry of non-state actors into the

external relationships of each country.¹ In addition, the process of increasing “democratisation” has meant that there are many new players who do not know the old practices and style, using much more *open* language than before.

In our contemporary “post-traditional” society,² relationships and identities increasingly need to be negotiated through dialogue. Relationships based upon authority are in decline, and people’s self identity, rather than being a feature of given positions and roles, is reflectively built up through a process of negotiation. The openness implicit in dialogical communication involves greater possibilities than the fixed relationships and identities of traditional societies, but also greater risks. This demands greater care over how language is used, and greater sensitivity on how the participants in the dialogue are perceived.

There is an urgent necessity to know *the other, the other’s specific context*. Many misunderstandings and negotiating disappointments are due to a failure to understand the broader and specific context from which the opponent starts. Of course the stronger side has a tendency to make a negotiation easy for itself, just as President Clinton in 1993 informed the UN that the USA would act multilaterally when possible, but unilaterally when necessary.³

2. *Negotiating Language*

By definition, negotiation is an exercise in language and communication, aiming at shared understanding where, as it commonly happens, there are different understandings and, even worse, different languages and cultures.

Raymond Cohen’s *The Middle East Negotiating Lexicon*⁴ is a wonder dictionary of key negotiating words in Arabic, Farsi, Hebrew and Turkish. As the Author declares, it is intended as a reference facility for English-speaking observers and practioners of negotiation interested in clarifying language and resolving linguistic discrepancies. As a

¹ A fine survey of the changed context within which diplomacy functions today is to be found in B. HOCKING, *Foreign Ministries: Change & Adaptation*, London, Macmillian, 1999. There are also a few specific criticism publications on the subject.

² See A. GIDDENS, *Modernity and Self-Identity*, Cambridge, Polity Press, 1991.

³ See N. CHOMSKY, *Rogue States*, Cambridge, MA, South End Press, 2000.

⁴ See R. COHEN, *The Middle East Negotiating Lexicon*, in J. KURBALIJA - H. SLAVIK, eds., *Language and Diplomacy*, Msida, Malta, University of Malta – DiploProjects publishing, 2001, pp. 67-69.

matter of fact the *Lexicon* is also a most lucid picture of the cultural gap between the eastern and western world, giving account of *what is lost in translation*.

Focusing on the meaning of negotiation in contemporary English, Cohen points out the wide range of a semantic field that includes bargaining, debate, and overcoming difficulties⁵ where compromise and concession are inseparable from negotiating. According to the Anglo-Saxon philosophy of negotiation it is the very process of give and take, compromise and mutual concession that legitimizes the outcome. On the contrary, neither Arabic, Farsi, nor Turkish possesses a special term for “compromise” even if there are other functional equivalents. In the middle eastern paradigm of negotiation «mutual sacrifice is not seen as something desirable in and of itself. Quite the reverse: who is enthusiastic about making a sacrifice? Thus an appeal to the Spirit of Compromise, as one might appeal to proof and justice, is literally meaningless in ME languages».⁶

3. *Language and Culture*

Globalisation is bringing together more and more people steeped in their own cultures and languages, all sharing complex economic, environmental and other technical issues. In many cases code-words summarize such issues, and phrases like “fair trade”, “social standards”, “sustainable development” are used to mean things that are often removed from the literal meaning of the words, or from their cultural contexts. Terms and words are often used irrationally and in violation of ethical precepts. They would need a sort of “resemiotization”, a process through which meaning is negotiated and reconstructed each time the context changes. This also explains the interactive nature of the discourse comprehension, insofar as textual, situational and cognitive resources are activated to derive meaning. World problems and events are interpreted in different ways, truths are

⁵ See J.A. SIMPSON - E.S.C. WEINER, *The Oxford English Dictionary*, Oxford, Clarendon Press, 1989, vol. X-3.

⁶ COHEN, *The Middle East Negotiating Lexicon*, cit., p. 82. See also R. COHEN, *Negotiating Across Cultures: International Communication in an Interdependent World*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1997².

not self-evident and the increasingly negotiated nature of relationships demand highly developed dialogical capacities.⁷

Moreover, while a single vehicular language dominates as the medium of discourse and communication, the levels of language competence are very different. It is almost unavoidable that cultural and semantic divergences across peoples remain unexpressed or misinterpreted or misunderstood. While the Western Powers or hegemonic classes possess a deep critical awareness of words and concepts, other countries and classes can be at loss in negotiating their own texts and contexts. How to face this operational dimension, closely connected with the political dimension, stands out as one of the big challenges of our age.

4. *Language and Diplomacy*

The problem of how to face reality and what to do when realities are so different, is also the reason why, from the days of Woodrow Wilson, the notion of “open” diplomacy has been considered as a kind of myth. While the concept of openness is generally offered as an absolute and desirable value, almost equated with democracy, it is widely recognized that language openness may often turn into a serious obstacle to negotiation and an excess of words which could take the place of real action.

An example of this excess can be ordinarily found in the UN General Assembly, where a multitude of resolutions have little consequence of action. The same can be said of the Non-Aligned Movement and G-77 in defending the position of the South in the debates with the North. This mountain of words contained in the documents often have the only consequence of preventing developing countries from stronger engagement on individual and collective tasks⁸.

The theme of ambiguity is also often discussed with reference to its possible functions in the language of diplomacy. If negotiators can be explicit, precise and clear,

⁷ See N. FAIRCLOUGH, *Critical Discourse Analysis: the Critical Study of Language*, London, Longman, 1995, p. 136. See also B. HOCKING, *Foreign Ministries: Change & Adaptation*, London, Macmillan, 1999.

⁸ See UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE (USIP) CONFERENCE SERIES, *How the United States Negotiates*, Conference organised by the USIP, July 24-26, 2000, in *Peace Watch VI*, October 2000. The Public International Law & Policy Group (PILPG) Press, International at www.publicinternationallaw.org/publications.

their language may also reflect the simultaneous pursuit of both precision and ambiguity. The flexibility of languages offers ample space to ambiguity, whether intentional or unintentional, thus leaving scope for alternative interpretations induced by contextual factors. One of the earliest and most influential of modern scholars on the subject has defined ambiguity as «any verbal nuance, however slight, which gives room for alternative reactions to the same piece of language».⁹ As a consequence of this, differences of competence in the language used may make the difference in negotiating contexts and texts, leading to negative, unequal conditions for the weaker negotiator.

On the other side, ambiguity can be strategically useful in a peace-agreement, where strategy is not concerned with the efficient *application* of force, but with the *exploitation* of *potential* force. A good example in this sense is the Rambouillet Accord Agreement (Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo. March 1999, Château de Rambouillet, France), where the mediators maintained the integrity of the draft and at the same time made a small step towards elaborating, at a later stage, a compromise between the negotiating parties¹⁰. In other words, «ambiguities make sure that, on the one hand, the parties retain their own individual perceptions as to how things should proceed and that, on the other, one common language is adopted, which both parties might later equally use».¹¹ The same strategies of positive ambiguity could also be applied to metaphors and historical analogies in order to loosen the link between a source and its target, giving diplomatic language more chances to move between present, past and future.

5. Identity Claims and New Rhetoric

Paradoxically, the very process of globalization has highlighted culture-specific reactions and identity claims. The development of a new school of rhetoric and interpretation has much contributed to focus attention on power relations and

⁹ W. EMPSON, *Seven Types of Ambiguity*, London, Hogarth Press, 1927.

¹⁰ RAMBOUILLET ACCORD AGREEMENT, *Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo*, March 1999, Château de Rambouillet, France, 1999, reproduced at www.state.gov.

¹¹ D. PEHAR, *Use of Ambiguities in Peace Agreements*, in KURBALIJA - SLAVIK, eds., *Language and Diplomacy*, cit., p. 170.

asymmetrical cultural exchanges, promoting a vital discussion on the central issues of language, context and action¹².

I.E. Richards, M. McLuhan, K. Burke, Ch. Perelman, M. Foucault are just a few of the many seminal Authors who have made major contributions to the development of contemporary communication theories. Their studies have opened new perspectives and ways of looking at language and discourse. The neo-Aristotelian rhetoric becomes the «study of misunderstanding and its remedies»,¹³ exploring the reasons why and how language has produced and produces certain effects.

According to I.E. Richards, metaphors are the essence not only of language, but also of thought itself. They can help us understand how our mind works and how we can «control [...] the world that we make for ourselves to live in».¹⁴ McLuhan's powerful metaphor of *The Gutenberg Galaxy* (1965) is still the best proof and confirmation of Richards' theory.¹⁵ Acting as an electric shock on the reader's/listener's sensory perceptions, it remains a central representation of the problematic complexity of cultural development through communication.

In 1951 K. Burke summed up in one word the difference between old rhetoric as *persuasion* and new rhetoric as *identification*. The task of rhetoric becomes the achievement of *identification* between men, through the use of verbal or nonverbal symbolic strategies. A better understanding of all the resources of language is seen as a function to development and cooperation among people for a better life.¹⁶

New discursive means and methods of argumentation are increasingly developed to help larger and larger audiences in the sphere of action, proposing practical arguments as the required tool for disseminating ideas: «Only the existence of an argumentation that is neither compelling [...] nor arbitrary can give meaning to human freedom, a state in which a reasonable choice can be exercised [...]. The theory of argumentation will

¹² See R. VARYRYNEN, *Anti-Globalization Movements at the Crossroads*, in «Policy Brief», IV, 11, 2000.

¹³ I.A. RICHARDS, *The Philosophy of Rhetoric*, New York, Oxford University Press, 1936, pp. 134-136.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ See M. MCLUHAN, *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*, Toronto, University of Toronto Press/London, Routledge, 1962.

¹⁶ See K. BURKE, *Rhetoric: Old and New*, in «Journal of General Education», 5, 1951.

help to develop [...] the justification of the possibility of a human community in the sphere of action».¹⁷

As we move forward in history from the Classical period and the Aristotelian logic to the contemporary “semiotic landscape”,¹⁸ rhetoric comes to be increasingly considered as a means of transforming society, visualizing the different variegated truths of mankind, implementing tools of action for freedom and justice against all petrifying dogmas. All “historical knowledges” are questioned in a kind of *Archaeology of Knowledge*,¹⁹ which reinforces the links between truth and discourse: «“Archaeology” would be the appropriate methodology of this analysis of local discursivities and “genealogy” would be the tacticts, whereby, on the basis of the descriptions of these local discursivities, the subjected knowledges which were thus released would be brought into play».²⁰

Bringing into play all socially distorted communication, in order to move society towards full emancipation and justice, becomes the central role of rhetoric. Language is increasingly proposed as *the ethics of responsibility*, the word given to the *other* and accepted as *other*, the interaction inviting mankind to respect and equity. All this implies a real strategy of *action* for all people, including those who have been excluded from being able to utilize significant discourse on a subject of importance to them.

Both a development of Classical rhetoric²¹ and an extremely significant branch of linguistics²² the modern Discourse Analysis has undertaken the task to explain *how* language is a medium for action, something that shapes our own lives,²³ proceeding from social order into language, from context to text. Halliday’s work in that sense is a self-proclaimed attempt «[...] to explain the linguistic process whereby the members

¹⁷ C. PERELMAN - L. OLBRECHTS-TYTEKA, *Traité de l'argumentation. La nouvelle rhétorique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1958 (Eng. tr.: J. WILKINSON - P. WEAVER, *The New Rhetoric: La Nouvelle Rhétorique: a Treatise on Argumentation*, Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, 1969), p. 514.

¹⁸ See G. KRESS - T. VAN LEEUWEN, *Reading Images: The Grammar of Visual Design*, London, Routledge, 1996.

¹⁹ M. FOUCAULT, *The Archaeology of Knowledge*, New York, Pantheon Books, 1972.

²⁰ M. FOUCAULT, *Power/Knowledge* [Ed. Colin Gordon], New York, Pantheon Books, 1980, p. 85.

²¹ See T.A. VAN DIJK - W. KINTSCH, *Strategies of Discourse Comprehension*, New York, Academic Press, 1983.

²² See M. CLYNE, *Inter-cultural Communication at Work*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

²³ See D. CRYSTAL, *The Cambridge Encyclopedia of Language*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

construct the social semiotic, whereby social reality is shaped, constrained and modified – processes – which, far from tending toward an ideal construction, admit and even institutionalize myopia, prejudice and misunderstanding».²⁴

Typically, linguists define discourse as an *all-inclusive text*, something that is a socially and historically situated *mode of action*.²⁵ Multimodality distinguishes an approach to communication and textual interpretation based on *social semiotics*, a development of traditional semiotics which sees interpretation and technology-mediated communication as a process rooted in society.²⁶

6. Hillary Clinton's Negotiating Appeal

Political Discourse Analysis and also Critical Discourse Analysis have been working hard on the strategic use of political concepts and keywords, focusing on the process of meaning construction, in the interaction of the text with previous knowledge and mental models.²⁷

Like *complete* books, diplomatic texts are a network of texts in which the frontiers are never clear-cut. Like books, they are «caught up in a system of references to other books, other texts, other sentences».²⁸ They also represent, almost in visual terms, the story of how every human thing seems to make sense and to be “true” only within its epoch paradigms and panorama. The *semiotic landscape* of a text, like all geographical landscapes, will prove that all human social action is closely connected with the intrinsic characteristics of the land itself and with the culture-specific “directives” on how to use the land.²⁹

²⁴ M.A.K. HALLIDAY, *Language as Social Semiotic*, London, Edward Arnold, 1978, p. 126.

²⁵ See J.L. AUSTIN, *How To Do Things With Words* (Lectures delivered at Harvard University in 1955), in J.O. URMSON, ed., *The William James Lectures delivered at Harvard University in 1955*, Oxford, Clarendon Press, 1962; J. SEARLE, *Speech Acts*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969; S. LEVINSON, *Pragmatics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

²⁶ See G. KRESS, *Visual and Verbal Modes of Representation in Electronically Mediated Communication: The Potentials of New Forms of Text*, in I. SNYDER, *Taking Literacy into the Electronic Era*, London, Routledge, 1998, pp. 53-79.

²⁷ See T.A. VAN DIJK, *Critical Discourse Analysis*, 1998. Retrieved from <http://www.hum.uva.nl/teun/cda.htm>. See also J. GOLDEN - G. BERQUIST - W. COLEMAN, *The Rhetoric of Western Thought*, Dubuque, IA, Kendall/Hunt, 1989.

²⁸ M. FOUCAULT, *The Archaeology of Knowledge and the Discourse of Language*, New York, Harper and Row, 1976.

²⁹ See G. KRESS - T. VAN LEEUWEN, *Multimodal Discourse*, London, Arnold Publishers, 2001.

The official speech held by Hillary Rodham Clinton, First Lady of The United States of America at the World Health Organization Forum on Women and Health Security, in Beijing, September 5 1995, is in the landscape of diplomatic speech-making at the United Nations. It is widely recognized that the UN is criticized for «appearing to be ineffective in times of emergencies; criticized for not having settled all the world's problems; and criticized for not having lived up to Harry Truman's hope that it would establish a worldwide rule of reason».³⁰ On the other side, the United Nations «remains the most effective international forum for debate [...] Over the years, it has done much to improve the way the world behaves and the way it seeks to improve itself».³¹

From another point of view, the symbolic nature of the UN has been underlined, as far as it seems to be its most important characteristic: «It will be said that the assimilation of the United Nations to drama – sacred or not – is no more than a metaphor. It is a metaphor and yet more than a metaphor, because the United Nations itself is a structure of metaphors. It may be safer to approach this structure in terms of recognized metaphor – the relevance of which one must try to demonstrate at every stage – than in literal and legalistic terms which tend, by their ordinary associations, to shut out from our recognition the elements of *fantasy*, *illusion* and *ritual* which make up so large a part of the actual life and function of the organization».³² Precisely in opposition to *fantasy*, *illusion* and *ritual* Hillary Clinton's speech is constructed. She transforms all emotions into concrete, positive action in order to realize what all women across the world *need* and *want*.

If the «essential condition for the speaker who has set himself the task of persuading concrete individuals is that his construction of the audience be adequate to the occasion»,³³ it must be recognized that Hillary's audience was perfect. More than 30.000 women had attended the preparatory meetings before the actual conference and there were 5.000 delegates present at the Forum, not to speak of the mass-media international audiences. An American delegation leader rightly observed that this was not the world forum on Woman, but the women's forum on the world.

³⁰ B. SAXTON, *Introduction*, in *UN Series 1* (audio tape), 1972.

³¹ *Ibid.*

³² C.C. O'BRIEN - F. TOPOLSKI, *The United Nations: Sacred Drama*, New York, Simon and Schuster, 1968. Italics ours.

³³ PERELMAN - OLBRECHTS-TYTEKA, *Traité de l'argumentation. La nouvelle rhétorique*, cit., p. 19.

It must be considered that another recent world event, the 1993 UN World Conference on Human Rights, had already prepared the field for Hillary. On that occasion, the concept of female human rights was promulgated by women from all over the globe, intensifying networking about increasingly sophisticated future strategies. All main issues of the women's movements are introduced in her speech, legitimizing and elevating them to the rank of human rights: «[...] We cannot talk about equality and social development without also talking about *health care*».³⁴ “Talking” about health care for Hillary means to introduce the women's most cogent issues into the big world organizations, but it means above all to introduce them into a *program for action against all negations of human rights*: «Scientists, doctors, nurses, community leaders and women themselves are working to improve and safeguard the health of women and families all over the world. If we join together as a global community, we can lift up the health and dignity of 50 all women and their families in the remaining years of the 20th century and on into the next millennium. Yet, for all the promise the future holds, we also know that many barriers lie in our way. For too long, women have been denied access to health care, education, economic 55 opportunities, legal protection and human rights – all of which are used as building blocks for a healthy and productive life».³⁵

Medical Care becomes the strategic *keyword* to recall the dramatic conditions in which so many women live all over the world. By yoking human rights to the American faith in progress, science, collective problem-solving she is also entitled to speak of injustice and abuse of every kind as if they were just “blocks for a healthy and productive life”. This also allows her to introduce at last the themes of sex and violence, the so-called “social and cultural attitudes” which the United States and the UN Agencies had been always reluctant to interfere with: «Violence against women remains a leading cause of death among girls and women between the ages of 14 and 44 – violence from ethnic and religious conflicts, crime on the 125 streets and brutality in the home. For women who survive the violence, what often awaits them is a life of unrelenting physical and emotional pain that destroys their capacity for mothering,

³⁴ H. RODHAM CLINTON, as First Lady of The United States of America, *Official Speech at the World Health Organization Forum on Women and Health Security*, Beijing, September 5, 1995, 1, pp. 236-237. Reproduced at www.natcom.org.

³⁵ *Ibid.*, pp. 46-57.

homemaking or working and can lead to substance abuse, and even suicide. 130 Violence against girls and women goes beyond the beatings, rape, killings and forced prostitution that arise from poverty, wars and domestic conflicts. Every day, more than 5,000 young girls are forced to endure the brutal practice of genital mutilation. The procedure is painful and life – 135 threatening. It is degrading. And it is a violation of the physical integrity of a women's body, leaving a lifetime of physical and emotional scars».³⁶

A *strong opposition* between what has been done, what can be done, what is not yet done, characterizes the *chaining* of the discourse. Repetition of such negative word as *human suffering and pain, inadequate, inaccessible, unaffordable, indignity, disease, death*, underline her strategy of dramatic opposition to all easy or rhetorical solutions, and give impulse to the central vitality of the text. All her strategies are used to inspire belief and motivate action towards the “productive life”. Her speech becomes a sort of real *development plan* where the American identity merges into the different identities of women across the world, on the common ground of the *spirit of enterprise*. This allows the transformation of all fundamentally sensitive ideological/religious issues into the practical themes of *action* and *production*: «40 At long last, people and their government everywhere are beginning to understand that investing in the health of women and girls is as important to the prosperity of nations as investing in the development of open markets and trade. The health of women and girls cannot be divorced from progress 45 on other economic and social issues».³⁷

Though coherent with all the specifications and qualities UN addresses have as a *genre*,³⁸ Hillary’ speech becomes, most simply, the historical land where men and women fighting for human rights *unite* and *meet* a vision of the future.

³⁶ *Ibid.*, pp. 122-137.

³⁷ *Ibid.*, pp. 40-45.

³⁸ See R.T. DONAHUE - M.H. PROSSER, *Diplomatic Discourse: International Conflict at the UN – Addresses and Analysis*, Greenwich, CT, Ablex Publishing Corporation, 1997; J.M. SWALES, *Genre Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; M.H. PROSSER, ed., *Sow the Wind, Reap the Whirlwind: Heads of State Address the United Nations*, vols. 2, New York, William Morrow, 1970.

PAOLO MACRÌ

Henry Kissinger tra idealismo, realismo e costruttivismo.

Considerazioni per il nuovo secolo

Abstract: *This essay deals with Henry Kissinger's political thought, examining his main works and the analyses of his main critics. In particular, in «H-Diplo Review» some critics discuss the evolution of Kissinger's thought during his long career of scholar and statesman.*

Keywords: Henry Kissinger; U.S. Foreign Policy; International Relations Theories; Idealism; Neorealism; Structuralism.

Henry Kissinger è uno dei più significativi studiosi in grado di accendere dibattiti appassionati per l'inesausta capacità di occupare la scena della politica internazionale. A novantatré anni è uno dei massimi punti di riferimento del mondo politico statunitense, un analista in grado di formulare ipotesi predittive di straordinario interesse, uno statista capace di proporsi come pontefice di sistemi politici distanti e di condurre attori-chiave dei processi diplomatici verso inaspettate convergenze.

La figura magistrale di Kissinger in politica estera e la sua carismatica e ininterrotta presenza negli ambienti internazionali hanno suscitato nel tempo numerose polemiche in ambito politico e accademico. La recente pubblicazione dello storico scozzese Niall Ferguson ha aggiunto un nuovo tema al dibattito tra sostenitori e detrattori dello statista. Uno degli argomenti, che ha suscitato maggiore interesse tra gli studiosi, è stato quello della corretta collocazione del pensiero di Kissinger nell'ambito delle grandi correnti teoriche delle relazioni internazionali.

Nel 2015, per la casa editrice Penguin, Ferguson ha licenziato la prima parte di un vasto studio biografico intitolato *Henry Kissinger. The Idealist 1923-1968*.¹ La definizione di Kissinger, evidenziata nel sottotitolo, ha suscitato vivaci reazioni, soprattutto da parte di quanti hanno sempre preteso di collocare il pragmatismo dello statista nell'ambito della formulazione più compiuta del realismo, quella neorealista

¹ N. FERGUSON, *Henry Kissinger: The Idealist 1923-1968*, New York, Penguin Press, 2015.

waltziana, considerando le sue posizioni politiche e filosofiche come il risultato dell'esercizio di uno scaltro e originale machiavellismo transatlantico.

Niall Ferguson, già storico nell'università di Harvard e recente acquisizione dell'Hoover Institution di Stanford, non è nuovo a prese di posizione originali. Secondo alcuni studiosi di scienze internazionali, quest'ultimo lavoro azzarderebbe giudizi perentori, giungendo a conclusioni di scarso spessore analitico e inutilmente provocatorie. Tali osservazioni, per quanto meritevoli di attenzione, non rendono giustizia né all'opera di Ferguson né al pensiero di Kissinger. L'autore della biografia, infatti, nell'interpretazione delle fonti archivistiche ha compiuto un lavoro eseguitico rigoroso e di vasta portata, che potrebbe peccare di enfasi ma certamente non di rigore metodologico o analitico. In questa prima parte della biografia, peraltro, Ferguson non spinge la sua narrazione oltre il limite temporale del 1968. Lo studio si ferma prima del contributo diretto di Kissinger alla politica estera statunitense della presidenza Nixon. Per quanto sarebbe opportuno attendere la pubblicazione della seconda parte della ricerca per formulare giudizi più puntuali sulle analisi di Ferguson, e, effettivamente, alcuni elementi del pensiero kissingeriano emersi potrebbero trovare radice in una peculiare reinterpretazione dell'idealismo kantiano.

Sull'argomento, che non ha conosciuto numerose occasioni di approfondimento scientifico, un confronto recente e interessante è stato quello tra Mario del Pero, Philip Zelikow, Colin Dueck, Thomas A. Schwartz, lo stesso Ferguson e Jussi Hanhimäki, pubblicato sul numero 3 del 2016 della rivista elettronica «H-Diplo Review».²

Il contributo di Mario Del Pero è, senza dubbio, quello più critico. Del Pero definisce il lavoro di Ferguson pleonastico e ridondante e ne contesta l'angusto orizzonte metodologico. A suo parere, Ferguson offrirebbe poche novità e giocherebbe sull'ambigua attribuzione di una "patente idealista" a Henry Kissinger, rispetto al quale l'opera si apprezza più come un'agiografia aneddottica che un rigoroso lavoro storiografico. Del Pero, in oltre, contesta la scarsa originalità di Ferguson e ritiene ambigua l'attribuzione di un'etichetta idealista, che non sarebbe sufficiente a definire le posizioni di Kissinger, anche se queste riguardano il periodo precedente all'impegno nell'amministrazione Nixon. Per quanto i giudizi di Del Pero sul testo siano lapidari,

² Vedi la pagina internet all'indirizzo <http://www.tiny.cc/Roundtable-XVIII-3>.

Henry Kissinger

almeno su un punto dovrebbe esserci concordanza tra i due autori: Kissinger non può essere propriamente considerato un realista classico. In questo senso, la posizione di Del Pero nei confronti di Kissinger è nota e già emersa nella parte centrale della pubblicazione dedicata all'influenza dello studioso americano sulla politica estera degli Stati Uniti,³ nella quale si finisce il realismo di Kissinger ambiguo e eterodosso. Nell'analisi condotta, Del Pero spoglia il presunto realismo kissingeriano di connotati di facile interpretazione e ne sottolinea l'enfasi pessimistica e spengleriana. Secondo questo commento, l'amatrice del pensiero dello statista presenterebbe un'attitudine fortemente pragmatica, indirizzata a corroborare la politica statunitense in una sorta di astuto gioco d'anticipo, che non avrebbe reali ambizioni interpretative. Kissinger, osserva Del Pero, con i suoi primi contributi accademici⁴ e con il lavoro presso il Council on Foreign Relations (CFR),⁵ si sarebbe accreditato come intellettuale di riferimento nella discussione sulla deterrenza nucleare statunitense per spostare successivamente la propria posizione nell'area del cosiddetto *Cold War Liberalism*, superata di sin voltante durante gli anni alla Casa Bianca con il presidente Nixon. Seguendo il ragionamento di Del Pero, Kissinger andrebbe considerato semplicemente un diplomatico opportunista, e sponente di un mutevole globalismo strategico, attento esclusivamente a tenersi in sintonia con la parte politica e gemone nel dibattito sulla guerra fredda.

I contributi degli altri studiosi, coinvolti nel dibattito di «H-Diplo», si attestano su altre posizioni. Philip Zelikow della University of Virginia, infatti, concorda pienamente con Ferguson sull'ipotesi del presunto idealismo originario kissingeriano. Zelikow, riferendosi ai lavori accademici di Kissinger e in particolare al suo *A World Restored*,⁶ riprende con convinzione la posizione di Ferguson, secondo la quale lo statista avrebbe

³Cfr. M. DEL PERO, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori. Alle origini della politica estera americana*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 37-70.

⁴Cfr. la *Senior Thesis* di H. KISSINGER, *The Meaning of History: Reflections on Spengler, Toynbee and Kant*, del 1950 e la sua tesi di dottorato *Peace, Legitimacy, and the Equilibrium: A Study of the Statesmanship of Castlereagh and Metternich*, del 1954, inserite NELL'OPAC dell'università di Harvard, rispettivamente alle pagine <http://id.lib.harvard.edu/aleph/003744013/catalog> e <http://id.lib.harvard.edu/aleph/003879621/catalog>.

⁵A metà degli anni Cinquanta, Kissinger lavorò presso la Harold Pratt House, sede del CFR, per un anno. In questo periodo si occupò di analizzare l'impatto rivoluzionario delle armi nucleari sulla politica estera statunitense, sul quale scrisse il suo primo libro di successo: *Nuclear Weapons and Foreign Policy* del 1957.

⁶Cfr. H.A. KISSINGER, *A World Restored: Metternich, Castlereagh, and the Problems of Peace 1812-1822*, London, Weidenfeld and Nicholson, 1957.

aspirato ad essere un “Castlereagh americano”. Kissinger, secondo i due autori, avrebbe preferito e essere considerato l’artefice di un durevole e pacifico equilibrio, come quello promosso da Lord Castlereagh nell’Europa post-napoleonica, più che l’epigono di una “sterile concezione di arte del governo”, come quella proposta dal principe Metternich. Da queste considerazioni, si potrebbe dedurre che per Kissinger l’azione diplomatica statunitense non avrebbe dovuto essere ancillare al mantenimento degli equilibri esistenti, sostenendo azioni militari su larga scala, ma sarebbe dovuta diventare lo strumento principale per la soddisfazione degli interessi nazionali statunitensi. Zelikow riprende anche altre considerazioni di Ferguson, come quella sulla differenza tra le posizioni di Kissinger e quelle dei consiglieri delle presidenze Eisenhower, Kennedy e Johnson. Kissinger, per quanto sostenuto da un implacabile anticomunismo, in fatti, sarebbe stato ben più conciliante dei funzionari del dipartimento di Stato. Durante gli anni Sessanta, secondo Zelikow e Ferguson, Kissinger avrebbe dimostrato di voler concedere più di un’apertura ai *leader* europei, nel tentativo di consolidare i rapporti transatlantici, evitando di mettere alla prova l’effettiva tenuta attraverso i rapporti di forza. Inoltre, tra il 1965 e il 1966, Kissinger avrebbe maturato la convinzione della necessità di negoziare accordi diplomatici, visitando ripetutamente il Vietnam del Sud, per assicurare agli Stati Uniti una via d’uscita dal conflitto indocinese. In altre parole, sino al 1968, Kissinger al fine di salvaguardare gli equilibri internazionali sarebbe stato incline al superamento della difesa esclusiva dell’interesse nazionale, dimostrando maggiore moderazione rispetto a molti esponenti dell’establishment repubblicano. Tanto è vero che non avrebbe fatto mistero della sua insofferenza per l’estremismo delle posizioni del candidato repubblicano Barry Goldwater, durante la campagna per le elezioni presidenziali del 1964.

Sull’origine idealista del pensiero kissingeriano, Colin Dueck della George Mason University concorda solo parzialmente con Ferguson. Dueck rimarca una sostanziale differenza tra il presunto idealismo di Kissinger e quello dei liberali statunitensi. Se, infatti, l’idealismo americano in politica estera è legato ai concetti di promozione della democrazia, dei diritti umani e delle istituzioni multilaterali per l’affermazione di un ordine globale più liberale, per Dueck è evidente che quello attribuito a Kissinger da Ferguson dovrebbe quanto meno costituirne una variante affatto particolare. Dueck si

Henry Kissinger

sofferma sull'importanza dei primati di studi a Harvard nella formazione della visione del mondo di Henry Kissinger, conclusa con una corposa tesi dall'immodesto titolo *The Meaning of History*. Con questo primo lavoro accademico, ancora oggi inedito, Kissinger avrebbe formulato una difesa dell'idealismo kantiano dal determinismo di Oswald Spengler e di Arnold Toynbee. Per quanto gli eventi storici possano essere frutto di "grandi forze strutturali", secondo Kissinger, gli individui sarebbero in grado di influenzarli attraverso una serie di scelte personali e gli autentici statisti sarebbero quelli in grado di mettere in salvo le decisioni dalle contingenze, in vista di obiettivi superiori. Attorno a questo nucleo ideologico, per Dueck, si sarebbero sviluppati i lavori successivi di Kissinger: *A World Restored* e *Nuclear Weapons and Foreign Policy*.⁷ Quest'ultima pubblicazione, in particolare, sembrerebbe delineare i cardini del pensiero strategico dello statista. Kissinger, infatti, sostiene che l'impiego di strumenti militari sia subalterno agli obiettivi politici e che nella scelta tra la guerra e la resa esisterebbero sempre molte opzioni intermedie. Questa posizione, apparentemente, sarebbe stata più o meno consapevolmente ripresa dall'amministrazione Kennedy per riformulare la dottrina nucleare della presidenza Eisenhower della "rappresaglia massiccia" nella più equilibrata dottrina di "risposta flessibile". Per quanto Ferguson abbia tratteggiato gli orientamenti politici di Kissinger come gli esiti di una formazione idealista, Dueck tenta a persuadersi pienamente di questo giudizio. Riconosce che Kissinger sia stato convinto che l'impatto delle rivoluzioni europee (quella francese, quella nazista e quella sovietica) abbia riplasmato catastroficamente le relazioni internazionali e che gli Stati edificati da questi movimenti rivoluzionari siano stati delle minacce mortali per la civiltà occidentale. Per Dueck, tuttavia, queste considerazioni non avrebbero condotto Kissinger a concepire una politica estera statunitense come una somma di crociate ideali contro l'espansionismo sovietico, bensì lo avrebbero indotto a valorizzare l'utilità dei precedenti storici forniti dalle azioni di politica internazionale dei grandi diplomatici del passato. In altre parole, il presunto idealismo di Kissinger consisterebbe nell'ispirarsi alle capacità espresse da Castlereagh, Metternich, Talleyrand o Bismarck ma non certamente nel perseguire astratti obiettivi di pace perpetua. Dueck sottolinea che i grandi diplomatici, studiati da

⁷Cfr. H.A. KISSINGER, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, Harper and Brothers, 1957.

Kissinger nel suo *A World Restored* e in alcune pubblicazioni degli anni Cinquanta e Sessanta,⁸ hanno senza dubbio promosso il negoziato ma il loro fine non è stato quello della pace in se stessa, ma l'esclusiva salvaguardia dei rispettivi interessi nazionali. Inoltre, nota Dueck, gli strumenti utilizzati da questi grandi strateghi della diplomazia non si sono limitati all'uso del negoziato ma si sono estesi a quello, per quanto prudente, della forza. Kissinger, quindi, pur ponendo la massima attenzione ai precedenti storici in ambito internazionale, avrebbe cercato di impostare la politica estera statunitense secondo questi esempi e ciò, secondo Dueck, non lo qualificerebbe come idealista ma come realista, in quanto le aperture verso alleati e avversari e l'incentivo al dialogo internazionale e ai negoziati avrebbero avuto sempre come interesse principale quello statunitense. Nonostante le differenti posizioni, Dueck considera magistrale il lavoro di Ferguson in quanto restituisce la biografia più accurata e autentica dello statista, anche se risulta più convincente nel sottolineare l'originalità del realismo di Kissinger che nel fare emergere una sua improbabile natura idealista.

Quanto agli ulteriori contributi offerti alla tavola rotonda di «H-Diplo», Jussi Hanhimäki si limita a ricapitolare le posizioni degli studiosi intervenuti, esponendo gli aspetti più problematici delle argomentazioni proposte senza formulare un giudizio, mentre Ferguson si limita a replicare alle critiche di Mario Del Pero in modo piuttosto asciutto.

Thomas A. Schwartz, della Vanderbilt University, invece, espone valutazioni più articolate, non risparmiando a Ferguson critiche dal punto di vista storiografico. Schwartz analizza la portata delle ricerche, trovando discontinuità e sbilanciamenti tra l'attenzione prestata dal biografo alle radici tedesche di Kissinger e al periodo del servizio militare durante la guerra e quella data ai periodi successivi di formazione accademica e di ascesa politica. Ancora più critico di quello di Dueck, è il giudizio formulato sul presunto idealismo kissingeriano. Schwartz segue il ragionamento di Ferguson sul maggiore pragmatismo dell'amministrazione Kennedy rispetto ad alcune posizioni più liberali di Kissinger riguardo alle questioni del muro di Berlino e del colpo di stato nel Vietnam del presidente Diem, ma non al punto da attribuire a Kissinger

⁸Cfr. *The Congress of Vienna: A Reappraisal*, in «World Politics», VIII, 2, January 1956, pp. 264-280; e H.A. KISSINGER, *American Foreign Policy: Three Essays*, New York, W.W. Norton, 1969.

Henry Kissinger

posizioni idealiste. Su un punto, tuttavia, Schwartz converge con le valutazioni di Ferguson: l'attenzione di Kissinger per i precedenti storici, spesso ignorata dai politici statunitensi nella pianificazione e della conduzione della politica estera del paese.

La discussione scaturita dai contributi su «H-Diplo», in ogni caso, non può essere considerata esaustiva né per quanto riguarda l'opera di Ferguson, ancora incompleta, né per quanto riguarda il pensiero di Henry Kissinger. Gli studi internazionali, del resto, si aggiornano costantemente. Ripercorrono le agende dei governi e le iniziative negoziali condotte, focalizzano gli snodi fondamentali delle attività diplomatiche e degli avvenimenti internazionali, attribuendo loro significato, pregnanza e risultati differenti nel tempo. Se gli esiti di un'attività negoziale o della rottura di un equilibrio hanno conseguenze di lunga durata, che necessitano di nuovi adattamenti interpretativi anche a distanza di molti anni dal loro accadimento, è evidente che questo esercizio esegetico debba applicarsi anche allo studio del pensiero e della mentalità di figure chiave della politica internazionale, che hanno dato un loro contributo a questi e venti. In questo senso, non c'è dubbio che il pensiero di Henry Kissinger sia evoluto nel tempo, adattandosi alle circostanze imposte dall'agenda politica internazionale ed elaborando le risposte più adeguate per preservare gli interessi statunitensi dai cambiamenti degli assetti globali. Così come è indubbio che una riflessione critica sulle azioni e sulle idee di un protagonista assoluto della politica estera statunitense non possa conoscere esiti definitivi nel breve periodo.

A rimarcare l'importanza del pensiero di Henry Kissinger e i dubbi interpretativi che è in grado di suscitare, è significativo ricordare il precedente dibattito suscitato dalla pubblicazione nel 2014 del suo ultimo volume, *World Order*.⁹ Se, infatti, sino a quel momento, la maggior parte degli studiosi di scienze internazionali concordava sul pragmatismo di radice realista del pensiero kissingeriano, con la pubblicazione di *World Order* questa certezza ha cominciato a vacillare. Nel volume, Kissinger non si è limitato a rielaborare e ad aggiornare posizioni e spresse in precedenti pubblicazioni, come *Diplomacy*,¹⁰ ma ha anche enfatizzato una visione sistemica delle relazioni internazionali, alla quale ha aggiunto alcune riflessioni sulla necessità ideologica di una

⁹Cfr. H.A. KISSINGER, *World Order*, New York, Penguin Press, 2014, pubblicato in Italia nel 2015 da Mondadori con il titolo *Ordine Mondiale*.

¹⁰Cfr. H.A. KISSINGER, *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994, pubblicato in Italia nel 1996 da Sperling & Kupfer con il titolo *L'arte della diplomazia*.

“struttura” capace di garantire l’equilibrio tra legittimità e potere tra i soggetti coinvolti nella stabilità dell’ordine globale. Apparentemente, Kissinger ha impiegato, nella redazione di *World Order*, gli stessi strumenti analitici utilizzati per la stesura di *Diplomacy*, con un’attenzione particolare ai momenti di equilibrio e a quelli di crisi nella storia delle relazioni internazionali. Kissinger si è, quindi, orientato nell’analisi, ricostruendo i percorsi storici dell’ordine internazionale europeo: la guerra dei trent’anni, la pace di Westfalia, la rivoluzione francese, il congresso di Vienna, la prima guerra mondiale. Lo studioso, tuttavia, non si è interessato dell’aspetto puramente storiografico del concetto di “ordine mondiale” ma ha rivolto la sua attenzione all’evoluzione del concetto, guardando ai precedenti storici, che sono stati in grado di garantire la stabilità delle relazioni internazionali. Gli esiti di quest’analisi hanno indotto Kissinger a formulare una serie di asserzioni piuttosto originali. In primo luogo, ha rilevato che non è mai esistito un ordine “realmente globale”, in quanto il concetto di ordine westfaliano, nato nell’Europa del diciassettesimo secolo, possiede limiti storici e culturali, che confliggono con altre e differenti concezioni di ordine. La concezione dell’assetto delle relazioni interstatali nata tra gli stati europei dopo la guerra dei trent’anni, dunque, non sarebbe equiparabile al concetto di ordine evolutosi in altre culture come quella cinese, indiana o islamica. Anche in Occidente, peraltro, il concetto di ordine ha subito evoluzioni e mutamenti, imposti a soggetti statali e sovranazionali, come gli Stati Uniti e l’Unione Europea, da necessità geopolitiche contingenti. Per Kissinger, quindi, non esisterebbe un solo “ordine mondiale” ma una pluralità di “ordini internazionali”, differenti per ampiezza e livelli, frutto di concezioni culturali differenti per ogni ambito culturale di riferimento, accanto a i quali coesisterebbero “ordini regionali” circoscritti a un numero limitato di soggetti, attivi in un limitato ambito territoriale del globo. Precisamente, da un lato esisterebbero concezioni di ordine, a livello mondiale, internazionale e regionale, che riflettono la storia e la cultura delle civiltà di riferimento, dall’altro esisterebbe la necessità di concepire “strutture” per comporre gli esiti delle azioni politiche e diplomatiche di soggetti delle relazioni internazionali, portatori di valori e culture storiche differenti.

Questi riferimenti a differenti civiltà, fautrici di concetti differenti di ordine e al concetto di “struttura” hanno suscitato interpretazioni piuttosto critiche da parte di

Henry Kissinger

alcuni studiosi. Nell'autunno del 2014, Walter Isaacson, presidente dell'Aspen Institute di Washington, su «Time»,¹¹ e Marc Lynch, della George Washington University, sul «Washington Post»,¹² hanno formulato alcune interessanti considerazioni sulla molteplicità di approcci utilizzati da Kissinger nell'esposizione di *World Order*.

Isaacson, autore di una biografia su Kissinger del 1992,¹³ è convinto che le apparenti aperture dello statista nei confronti di posizioni idealiste siano ampiamente bilanciate da una sua indiscussa appartenenza ideologica alla scuola realista. Pur valorizzando il concetto di ordini plurimi, Kissinger non prenderebbe distanza dal concetto di sovranità statale. Al contrario, *World Order* costituirebbe un panegirico dei principi vestfaliani, unico fondamento generalmente riconosciuto dagli attori internazionali per la costruzione e il mantenimento di un ordine mondiale. Il ragionamento di Kissinger, secondo Isaacson, si spingerebbe a riconoscere l'eccezionalismo morale degli Stati Uniti, radice dell'idealismo politico in terno e internazionale, ma ne pretenderebbe in ogni caso la subordinazione alle contingenze della *policy*, intesa come ricerca di soluzioni a problemi complessi, che coinvolgono interessi individuali, interessi collettivi e i valori fondanti della società. In altre parole, rileva Isaacson, Kissinger non procederebbe a uno scarto dal realismo verso l'idealismo ma, piuttosto, cercherebbe di bilanciare l'influenza dell'idealismo liberale sulla politica internazionale con un robusto e appassionato approccio analitico dei fattori a que sta sottostanti. Seguendo questo bilanciamento, annota Isaacson, si comprenderebbero i dubbi di Kissinger sull'efficacia delle strategie americane di *nation-building* in Iraq e in Afghanistan. Secondo Kissinger, infatti, l'amministrazione Bush avrebbe commesso un grave errore nel cercare di imporre democrazia e libertà occidentali in Iraq e in Afghanistan. L'affermazione di questi principi attraverso l'occupazione militare, in paesi in cui non avrebbero radici storiche, costituirebbe, secondo lo statista, l'equivalente delle fatiche di Sisifo. La pianificazione strategica non può restare disancorata dalle realtà locali, sulle quali pretende di intervenire. Nel caso mediorientale, il ricorso a strumenti analitici scevri da utopismi avrebbe, invece, potuto convincere l'amministrazione statunitense dell'inutilità di questi tentativi. Avrebbe, inoltre, scongiurato il sostegno americano al

¹¹Cfr. *Henry Kissinger Reminds Us Why Realism Matters*, in «Time», September 6, 2014.

¹²Cfr. *Kissinger the Constructivist*, in «The Washington Post», October 21, 2014.

¹³Cfr. W. ISAACSON, *Kissinger: A Biography*, New York, Simon & Schuster, 1992.

cambiamento di regime nei paesi arabi del Mediterraneo, che ha incoraggiato gli *jihadisti* a liquidare gli apparati statali e le autorità dei governi arabi nel tentativo di portare avanti rivoluzioni fondate sull'estremismo islamico. In altre parole, secondo Kissinger, pianificazioni moralmente giustificabili ma strategicamente dubbie perturbano equilibri e non contribuiscono al mantenimento di quella vivibile livello di ordine.

Se Isaacson cerca di ricondurre i ragionamenti di Kissinger nell'alveo del realismo, le critiche di Marc Lynch si indirizzano su un altro apparente scartocci ideologico del pensiero kissingeriano, che dall'*uber-realism* sembrerebbe condurlo verso un tipico costruttivismo, distogliendolo dall'area di riferimento di Kenneth Waltz e collocandolo in quella di Alexander Wendt. Alcune affermazioni contenute in *World Order*, in effetti, potrebbero indurre a una valutazione in tal senso. Kissinger, ricordando un colloquio avvenuto nel 1961 con l'ex presidente Harry Truman, formula una serie di considerazioni sull'importanza dei valori umani e democratici negli Stati Uniti. Truman, durante il colloquio, gli confidò che ciò che l'aveva reso più orgoglioso durante il suo mandato non era stato il fatto di avere totalmente sconfitto i nemici del paese quanto di averli ricondotti nella comunità delle nazioni, un obiettivo che soltanto gli Stati Uniti, tra tutti i paesi del mondo, avevano la capacità di raggiungere. Nella consapevolezza dell'immenso potere acquisito dagli Stati Uniti, ricorda Kissinger, Truman andava fiero soprattutto dei valori umani e democratici americani e sperava di essere ricordato non per le vittorie dell'America ma per le sue scelte di conciliazione. Secondo Kissinger, tutti i successori di Truman avrebbero adottato una qualche variante di questa retorica, che ancora oggi rispecchia una diffusa concezione della politica internazionale «[...] quella di un ordine cooperativo e ininterrotto e di una espansione cui concorrono stati che osservano regole e norme comuni, che abbracciano sistemi economici liberali, che rinunciano alle conquiste territoriali, che rispettano la sovranità nazionale e adottano sistemi di governo partecipativi e democratici [...]».¹⁴ Quindi, conviene Kissinger, la retorica idealista statunitense non sarebbe stata solo fonte di interventi militari unilaterali ma avrebbe spinto altri governi stranieri verso la promozione e la tutela dei diritti umani, che, in alcuni casi, avrebbe portato a importanti cambiamenti nella

¹⁴KISSINGER, *World Order*, cit., p. 8.

Henry Kissinger

condizione umana di molte popolazioni. Allo stesso tempo, Kissinger rileva come, malgrado la generale adesione internazionale ai principi di tutela dei diritti umani, non esisterebbe un consenso condiviso tra gli attori internazionali, chiamati a costruire questo “ordine cooperativo”. Non esisterebbe alcuna definizione comune del sistema né la cosiddetta comunità internazionale sarebbe in grado di condividere chiaramente obiettivi, metodi e limiti per la costruzione e il mantenimento di un “ordine globale”. In altre parole, un “ordine cooperativo” basato su regole certe non esisterebbe perché non ci sarebbe una convergenza su una definizione condivisa di sistema. In assenza di quest’ordine le minacce globali e la sempre maggiore interdipendenza economica finanziaria e tecnologica degli attori delle relazioni internazionali (portatori di interessi, culture e concetti di ordine affatto differenti) porterebbe a un caos ingovernabile e distruttivo, le cui forze non avrebbero argini in assenza di idee condivise. Sono queste considerazioni, secondo Lynch, che avvicineranno le posizioni di Kissinger a quelle espresse da Alexander Wendt in *Social Theory of International Politics*.¹⁵ Wendt, nella sua ricerca di un’alternativa costruttivista al paradigma neorealista, sarebbe partito da considerazioni molto simili a quelle formulate in *World Order*. Secondo Wendt, le politiche estere sarebbero profondamente plasmate dal tipo di “ordine internazionale” nel quale gli stati pretenderebbero di interagire. Esisterebbero, quindi, pluralità di ordini internazionali, tante quante sono le proposte condivise dagli attori coinvolti, nell’ambito delle quali i concetti realisti di anarchia internazionale e dilemma della sicurezza sono soltanto opzioni afferenti a una delle possibili tipologie di “ordine internazionale”. A parere di Lynch, Kissinger in *World Order* valuterebbe le politiche regionali e mondiali in termini di legittimità e condivisione di una visione comune di “ordine internazionale”, secondo gli elementi formulati dalla teoria sistemica di Wendt. Le minacce all’ordine internazionale non avrebbero una dimensione materiale, bensì dipenderebbero dal grado di accettazione di regole condivise da parte degli attori internazionali. Consisterebbe in questo il superamento della dimensione realista da parte di Kissinger. Per Kenneth Waltz e per i neorealisti, infatti, l’equilibrio di potenza tra i soggetti delle relazioni internazionali è tangibile, così come sono oggettivi gli elementi

¹⁵Cfr. A. WENDT, *Social Theory of International Politics*, New York, Cambridge University Press, 1999, tradotto in italiano nel 2006 dalla casa editrice Vita e Pensiero con il titolo *Teoria sociale della politica internazionale*.

in grado influenzare gli equilibri internazionali: la ricchezza di risorse e materie prime di una nazione, le tecnologie possedute da una società, le capacità militari, gli armamenti e la popolazione a disposizione di uno stato. Per i costruttivisti, invece, l'equilibrio si raggiungerebbe attraverso la condivisione di norme, identità e culture. Kissinger, effettivamente, non ripudia apertamente il concetto di *balance of power* nella sua declinazione realista ma sottolinea la necessità per la quale i soggetti internazionali debbano possedere una visione condivisa di ordine per aggiungere un equilibrio effettivo e che le percezioni di ogni società riflettono i caratteri peculiari delle loro strutture sociali, della loro cultura e della loro storia. Quando Kissinger afferma che «per le nazioni la storia svolge il ruolo che il carattere ha per gli esseri umani»,¹⁶ forse non riprende inconsapevolmente la versione strutturalista del costruttivismo di Wendt, dimostra comunque di dare un valore inedito ai concetti di identità, di cultura e – secondo Lynch – di morale, quali forze capaci di plasmare profondamente la politica estera di uno stato. In questo senso, Kissinger non potrebbe essere più lontano da gli assunti del realismo, che in politica estera considerano e difendono soltanto l'interesse nazionale e l'equilibrio di potenza all'interno della logica del sistema delle relazioni internazionali. Secondo Lynch, il costruttivismo “implicito” di Kissinger non verrebbe sminuito dalle considerazioni più vicine ai concetti realisti, come quelle sull'equilibrio militare. Il suo costruttivismo sarebbe “sottile”, sufficiente però a deflagrare con la potenza di una bomba termonucleare nell'ambito della contrapposizione dialettica tra i grandi paradigmi delle relazioni internazionali. Il riconoscimento che cultura, storia e identità hanno un ruolo nella definizione degli equilibri internazionali e nell'idea di un “ordine globale” appare sufficiente a Lynch per definire Kissinger *a structuralist to the core*. Se per Isaacson Kissinger ci ricorda che il realismo è ancora importante; per Lynch, dopo *World Order*, si può affermare: siamo ormai tutti costruttivisti.

La molteplicità di analisi e la contraddittorietà di giudizi sulla vita e sulle opere di Henry Kissinger, più che illuminare la comunità scientifica sull'appartenenza o sulla distanza dello statista da una scuola di pensiero, di mostra quanto sia viva la scienza delle relazioni internazionali e come le idee di uno dei suoi massimi protagonisti

¹⁶KISSINGER, *World Order*, cit., p. 150.

Henry Kissinger

abbiano attraversato il Novecento per contribuire alla comprensione dei lustri di crisi del nuovo secolo. A questo punto è lecito chiedersi quali siano il senso e l'utilità di una collocazione esatta di un autore in una determinata corrente dottrinale. Questo tipo di attribuzione è utile solo a livello accademico e didattico? Oppure ha un impatto effettivo sull'impostazione della politica estera di un paese? E, ancora, è in grado di influire sull'impostazione dei processi negoziali in ambito diplomatico?

Lo studio degli autori che si sono occupati di relazioni internazionali e di politica estera ha spinto gli esegeti della materia a comporre numerose e differenti tassonomie, nell'ambito delle quali studiosi, influenze, dottrine e paradigmi trovano una precisa collocazione. Secondo questa impostazione – a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo – apparterebbero alla scuola realista Raymond Aron, Hans Morgenthau, Edward Hallett Carr, George Kennan, Henry Kissinger; a quella liberale (idealista) Woodrow Wilson, Norman Angell, Stanley Hoffman e Francis Fukuyama; a quella della “società internazionale” Hedley Bull, Michael Waltzer, Martin Wight; a quella delle “organizzazioni internazionali” (costruttivista) Karl Deutsch, Robert Keohane e Alexander Wendt.¹⁷ È evidente che questi espedienti di ricostruzione sistematica non possano ambire all'eshaustività né possono effettivamente influenzare le complesse strutture negoziali della diplomazia. Le pretese analitiche non sono in grado di definire con certezza i limiti di un'impostazione dottrinale né di un approccio culturale né di un paradigma scientifico, che, attraverso i processi attivati dall'uso del metodo di *trial and error*, hanno il pregio di ridefinirsi nel tempo e nello spazio. Senza voler evocare “prospettive fallibiliste”, “circoli ermeneutici” “processi abducati” e altri strumenti epistemologici si può comunque e ragionevolmente affermare che qualsiasi costruzione teorica non assume valenza categorica assoluta né all'avvento di una nuova teoria e all'affermazione dei suoi paradigmi le altre teorie scompaiono. Nel mondo delle formulazioni teoriche che ambiscono a dignità scientifica, i sistemi dottrinali convivono, arretrano e avanzano l'uno rispetto all'altro, ma non scompaiono mai del tutto. Paradigmi differenti coesistono e gli esiti di distinti filoni di ricerca non portano a un semplice accumulo di conoscenze ma liberano nuove ipotesi, che si comparano, confliggono e si ibridano.

¹⁷Cfr., *inter alia*, M. GRIFFITHS, *Fifty Key Thinkers in International Relations*, London-New York, Routledge, 2001.

In un secolo di vitalità di disciplina delle relazioni internazionali, prima del 1914 appannaggio esclusivo di militari e diplomatici, si è imposta all'attenzione di studiosi e accademici, considerati dall'opinione pubblica i soggetti più qualificati a condurre studi scientifici, specialistici e neutrali – sia nelle premesse che nei risultati – per comprendere i meccanismi di funzionamento delle relazioni interstatali. La finalità delle relazioni internazionali, così come la intese Edward H. Carr alla fine degli anni Trenta, sarebbe stata quella di prevenire la deflagrazione di nuovi conflitti mondiali. Si comprende, quindi, come sia stata la considerazione della centralità del conflitto nelle relazioni internazionali a spingere molti studiosi a discutere e difendere posizioni contrapposte e ideologicamente orientate, portandoli a essere identificati come appartenenti ad una determinata “scuola di pensiero”. La necessità di semplificare i differenti approcci alla materia è stata la ragione del riconoscimento di un primo grande dibattito, quello tra idealisti e realisti, che nel tempo ha assunto ulteriori connotazioni, sviluppando differenti approcci epistemologici, nuove metodologie e nuovi paradigmi. La valutazione ontologica ed epistemologica innescata dai “grandi dibattiti” ha prodotto esiti molteplici e mutevoli, elaborando e riproponendo teorie e concetti, che, a seconda del grado di intersezione con gli studi strategici, gli studi diplomatici e le scienze della politica, hanno assunto proprietà e caratteri piuttosto peculiari.

In proposito, ancora una volta, giova rammentare che al prevalere di un indirizzo e all'affermazione di un nuovo paradigma non è mai seguita l'estinzione degli indirizzi o dei paradigmi soccombenti e che spesso la volontà di collocare un autore nell'ambito di una corrente di pensiero o di una “tradizione” scientifica è utile a livello didattico, assume un valore assiomatico per procedere a approfondimenti analitici ma non restituisce pienamente le articolazioni e i risultati di complesse elaborazioni concettuali. Il costruttivismo, ad esempio, rappresenta una delle correnti più recenti e tra le più impetuose degli studi della politica internazionale, ma quello costruttivista potrebbe essere inteso come un approccio più che un sistema paradigmatico attraverso il quale interpretare la realtà dell'ordine mondiale. Se, in fatti, realismo e idealismo, sia nelle accezioni classiche che in quelle *neo*, assumono la valenza di sistemi compiuti a livello ontologico, lo strutturalismo concede all'indagine scientifica delle libertà

Henry Kissinger

epistemologiche in grado di accogliere e fare coesistere anche i paradigmi più dogmatici e contrapposti.

Con queste considerazioni non si pretende di giungere a una chiosa definitiva del pensiero di Henry Kissinger né si può ragionevolmente attribuire una nomenclatura tassonomica a un indirizzo interpretativo contingente. S'intende, piuttosto, sollecitare un dibattito ulteriore. Se solo si volesse, sarebbe sufficiente sostituire alla parola "ordine" la parola "struttura" per sovvertire l'interpretazione di un teosofista sulle relazioni internazionali e ottenere un'interpretazione affatto diversa da quella accettata. Ma questo tipo di contributo avrebbe valore? Sarebbe in grado di aggiungere conoscenza utile agli studi e all'evoluzione della disciplina? Probabilmente, la risposta sarebbe negativa.

Tornando a Henry Kissinger e al suo contributo all'assetto delle relazioni internazionali così come lo conosciamo, dai dibattiti sommariumente e spostati si potrebbero trarre strumenti per la definizione di modelli scientifici replicabili nell'analisi delle relazioni internazionali? In questo senso, la risposta potrebbe essere positiva. Seguendo l'evoluzione del pensiero kissingeriano, si potrebbe azzardare la proposta di una modalità analitica che, sulla base di assi cartesiani storici, sia in grado di formulare analisi descrittive e ipotesi predittive, quanto più vicine possibile agli indirizzi strategici dell'attore internazionale di riferimento. In altre parole, definendo precise coordinate storiche e geografiche, sarebbe assai possibile sollecitare analisi comparative che, pur tenendo conto di differenti modalità d'approccio, convergano su un obiettivo: definire le linee di tendenza in base alle quali si potrebbe evolvere la politica estera di un paese, declinata a livello regionale, internazionale e globale. In questo senso, l'azione complessiva offerta da Kissinger appare straordinariamente utile. La ricerca di equilibri nelle relazioni internazionali deve tenere conto del "carattere" dei soggetti coinvolti e formulare analisi multilivello, che tengano conto del grado di interazione dei soggetti interessati ma, soprattutto, del punto di vista dell'attore che promuove la ricerca di un equilibrio nuovo o il ritorno a un equilibrio precedente.

Si può concludere che il dibattito apertosi sull'effettiva appartenenza di Kissinger a una corrente delle relazioni internazionali non sia rilevante quanto i risultati offerti

dall'analisi della sua in faticabile attività politica e speculativa. La sintesi del pensiero kissingeriano, frutto di una costante evoluzione dialettica, potrebbe indicare un modello analitico e predittivo di notevole efficacia. La conoscenza dell'identità storico-culturale e delle strutture dei soggetti interagenti a livello internazionale diventa il presupposto della definizione di un approccio sistemico, dal quale trarre ogni elemento utile al raggiungimento degli interessi nazionali, primo fra tutti quello della sopravvivenza stessa dell'entità statale.

ALBERTO MINGARDI

Libertà, anche per i credenti?

Su un dibattito del «Giornale degli economisti»

Abstract: *Gioacchino Granito di Belmonte (1849-1934) in 1897 contributed an open letter to the Giornale degli economisti, at the time a point of reference for Italian free-market economists. Belmonte challenged his friends to give proper consideration to the need to guarantee full religious freedom, including freedom to establish Catholic schools and theology departments, as consistent with commitment to limited government. The letter provoked a lively debate among the Journal's contributors, including Gaetano Mosca (1858-1941) and Enrico Barone (1859-1924). This paper examines the debate and succinctly compares the views expressed by the different contributors with Vilfredo Pareto's (1848-1923).*

Keywords: Classical liberalism; Religious freedom; Vilfredo Pareto; «Giornale degli economisti»; Jurisdictionalism; Catholic Church.

Nel 1897 il principe Gioacchino Granito di Belmonte (1849-1934) scrisse una lettera ai liberisti riuniti attorno al «Giornale degli economisti», per il tramite dell'amico Antonio De Viti De Marco (1858-1943). Granito individuava «una certa quale timidità» nei liberisti quando «dal campo economico [...] sentono il bisogno di uscire per proclamare la libertà negli altri campi».¹ La preoccupazione del principe di Belmonte aveva a che fare con quello che è tuttora un *punctum dolens* per i liberali italiani: il rapporto con la chiesa cattolica.

Prima e dopo il concordato, ovviamente, la preoccupazione per l'ingerenza della chiesa negli affari pubblici ha natura diversa. Prima del 1929, il timore è quello di un vero e proprio conflitto di legittimità: la breccia di Porta Pia ha posto fine al potere temporale del papato, uno stato nuovo e fragile come l'Italia post-unitaria teme per la sua stessa sopravvivenza, sperimentando l'opposizione attiva di una istituzione tanto radicata nella società. Dopo il 1929, e ancor più in epoca repubblicana, si paventa invece un'ingerenza costante. La chiesa cattolica è il primo gruppo d'interesse, per così dire, che può determinare l'esito della lotta politica e influenzare in profondità l'operato del

¹ *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, in «Il Giornale degli economisti», VIII, 14, maggio 1897, p. 394.

legislatore. Questo timore si rafforza in ragione del fatto che per oltre quarant'anni il partito egemone in Italia è stato un partito cattolico.

In questa sede vorrei dar conto delle reazioni alla lettera del principe di Belmonte. Essa non riguarda questioni di carattere *tattico*, alleanze o convergenze fra “cattolici” e “liberali”. Né richiama l'esigenza di un “dialogo” fra diverse sensibilità, laiche e cattoliche. Essa piuttosto ci interroga su una questione ben più stringente: ci sono politiche *liberiste*, che i *liberisti* italiani non hanno voluto perseguire perché avrebbero indirettamente beneficiato la chiesa cattolica? Se pensiamo anche al mondo di oggi, che pure è così diverso da quello del «Giornale degli economisti», il rapporto fra liberalismo e credenze religiose pare essere tema tutto fuorché addomesticato: ci sono politiche liberali che i liberali non sostengono, per scetticismo o ostilità verso quanti professano una fede religiosa?

1. *La lettera del principe di Belmonte*

Gioacchino Granito di Belmonte fu parlamentare del regno nella XIV, XV e XVI legislatura. Fu primo firmatario di sei proposte di legge. In occasione delle elezioni politiche del 1895, Granito pubblicò un opuscolo nel quale lamentava che «oggi che sette lustri son decorsi dall'inizio di quello che si chiama il risorgimento nazionale, di libertà non si discorre che come figura rettorica [*sic*], ed a chi piglia la parola sul serio, si ride in viso». ² Per il principe di Belmonte, il nuovo stato unitario aveva mancato nel realizzare le speranze di un ordine liberale, quando al contrario ci sarebbe stato bisogno di «libertà e decentramento a tutto andare per salvarci da questo stato mostro che è la nostra rovina». ³ Egli partecipava all'Associazione economica liberale, ⁴ strettamente legata

² G. GRANITO PRINCIPE DI BELMONTE, *In occasione delle prossime elezioni*, Napoli, Tipografia nell'Istituto Casanova, 1895, p. 6.

³ *Ibid.*, p. 7.

⁴ Tale associazione era «rivolta soprattutto al mondo politico e, in particolare, parlamentare e istituzionale», comprendendo, assieme agli economisti, parlamentari ed economisti-funzionari. Essa vedeva una forte presenza di «proprietari terrieri, ancora liberisti, non di rado meridionali». L. MICHELINI, *Il movimento anti-protezionistico di fine Ottocento: l'Associazione per la libertà economica e l'Associazione economica liberale*, in *Associazionismo economico e diffusione dell'economia politica nell'Italia dell'Ottocento. Dalle società economico-agrarie alle associazioni di economisti*, a cura di M. AUGELLO - M. GUIDI, Milano, FrancoAngeli, 2000, vol. II, pp. 417-424.

Libertà, anche per i credenti?

al «Giornale degli economisti».⁵

La lettera al «Giornale degli economisti» non è la polemica occasionale di un *outsider*. Essa è invece una proposta, come spiega lo stesso De Viti De Marco, per «estendere l'azione liberista, oltre i confini economici, nel campo della politica ecclesiastica e dell'istruzione pubblica».⁶ Nella sua presentazione, De Viti suggerisce di trovarsi a essere il primo destinatario della lettera perché «reo di avere formulati, *soltanto formulati*, alcuni programmi di associazioni economico-liberali, nei quali volta a volta si mirava a promuovere un'agitazione contro il socialismo o contro il protezionismo doganale»⁷ e quant'altro, senza mai entrare nel merito della politica ecclesiastica.

De Viti sarà, in più di un'occasione, protagonista di sforzi volti alla costruzione di campagne *a favore di obiettivi liberali* (per esempio, l'abolizione dei dazi doganali) ma che cercano, attorno a un singolo problema, di costruire alleanze ideologicamente trasversali. È un metodo che si può considerare in qualche misura ispirato alla *Anti-Corn Law League* inglese, che riuscì a mobilitare a vantaggio dell'abolizione dei dazi sul grano una vasta coalizione oltre gli angusti confini del liberalismo classico “militante”.⁸ Per De Viti, «le associazioni aggruppate [*sic*] intorno a un programma generico, che abbracci tutte le manifestazioni del pensiero e dell'attività umana, sopprimono la personalità di ogni seguace e, o non riescono, o facilmente diventano organizzazioni settarie».⁹ L'economista salentino avrebbe dunque «preferito che il principe di Belmonte avesse sollevata la questione della libertà, o, meglio ancora, di una maggiore libertà, che oggi non s'abbia in materia di politica ecclesiastica e scolastica»,¹⁰ anziché porre il problema nei termini della necessità di un “programma liberista integrale”, se così ci si può esprimere.

⁵ Il dibattito sul “programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica” è ricordato da Luca Michelini come esempio del “deciso carattere militante” sia della rivista sia dell'associazione: «Nel maggio del 1897 il liberismo si propone come soluzione a tutti i problemi del momento: l'occasione è data dalla discussione sulla questione ecclesiastica». *Ibid.*, pp. 424, 462.

⁶ *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, cit., p. 391.

⁷ *Ibid.*, p. 391.

⁸ Per un'analisi di come il *free trade* riuscì a formare in profondità la cultura politica inglese, conquistando *constituency* alquanto diverse, cfr. F. TRENTMANN, *Free Trade Nation: Commerce, Consumption, and Civil Society in Modern Britain*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 1-26.

⁹ *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, cit., p. 392.

¹⁰ *Ibid.*

Dopo l'annessione di Roma, le leggi del nuovo stato unitario appaiono assumere una connotazione più marcatamente giurisdizionalista. Il potere temporale della chiesa non è certo avvertito come una minaccia soltanto dai liberali italiani. Alexis de Tocqueville (1805-1859) ricordava come fu l'«intima unione della politica e della religione» a far sì che «gli increduli d'Europa perseguitano i cristiani come nemici politici piuttosto che come avversari religiosi: essi odiano la fede come opinione di un partito, ben più che come una credenza errata, e, nel sacerdote, respingono non tanto il rappresentante di Dio, quanto l'amico del potere».¹¹ Si comprende bene come la recente unificazione rendesse questo sentimento ancor più vivo, in Italia, innanzi all'opposizione aperta della chiesa.

Al motivo ideologico, si salda la necessità economica: «Insieme ai beni demaniali, il patrimonio ecclesiastico costituì a lungo la risorsa principale per quelle spese straordinarie alle quali il neonato stato unitario non si poteva sottrarre».¹² I contrasti sono aspri. Sul «terreno della legislazione ecclesiastica, da parte cattolica si nega ogni competenza allo stato; da parte liberale si ha una gamma di opinioni, di cui le più moderate vogliono fatto salvo allo stato il diritto di sopprimere gl'istituti ecclesiastici che ritenga superflui, le meno, gli rivendicano quello d'immischiarsi nella costituzione della chiesa con intenti riformatori».¹³ Quando, nella sua brevissima esperienza di ministro delle finanze, Francesco Ferrara (1810-1900) propose un suo schema di liquidazione dell'asse ecclesiastico, che mirava a «lasciare che fosse la chiesa a gestire la liquidazione del proprio patrimonio nonché l'utilizzo dei ricavi» una volta «pagato allo stato un adeguato contributo a titolo di imposta straordinaria», esso fu giudicato «troppo indulgente e accondiscendente nei confronti della chiesa».¹⁴

Per quel che attiene ai margini di manovra riconosciuti alla chiesa in fatto d'istruzione, vale la pena rammentare tre episodi. Nel 1864, tre professori cattolici

¹¹ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835), a cura di M. TESINI, Troina, Città aperta edizioni, 2005, I, p. 362.

¹² D. BRESCHI, *Le leggi di liquidazione dell'asse ecclesiastico nel biennio 1866-1867: un iter complesso e una soluzione traumatica*, in *La soppressione delle corporazioni religiose e la liquidazione dell'asse ecclesiastico nell'Italia unita: il caso toscano e le fonti archivistiche (1866-1867)*, a cura di Z. CIUFFOLETTI - G.L. CORRADI, Firenze, Mandragora, 2014, p. 25.

¹³ A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni* (1948), Torino, Einaudi, 1971, p. 266.

¹⁴ BRESCHI, *Le leggi di liquidazione dell'asse ecclesiastico nel biennio 1866-1867*, cit., pp. 32-33.

Libertà, anche per i credenti?

dell'università di Bologna vennero destituiti dall'insegnamento, essendosi rifiutati di prestare giuramento di fedeltà allo stato italiano e al re. Il 10 maggio 1872, dando corso a un progetto di legge di Cesare Correnti (1815-1888), vennero soppresse le facoltà di teologia delle università statali. A pochi mesi dalla lettera di Granito, nel 1898, vi fu la soppressione di oltre 6000 associazioni "sovversive" cattoliche da parte del ministro dell'interno, marchese Antonio Di Rudinì (1839-1908).

La discussione sulla libertà d'insegnamento aveva pertanto una coloritura politica molto intensa, non meno della questione dello stesso rapporto fra stato e chiesa, che era senza dubbio *il* principale problema politico di quegli anni. Quale doveva essere l'atteggiamento degli economisti che difendevano, in campo economico ma sovente non solo, il valore della libertà? Veniva prima la libertà di pensiero o la sicurezza del nuovo stato, potenzialmente messo a repentaglio dalla ostilità attiva di una realtà tanto socialmente radicata quanto lo era la chiesa cattolica?

Nel suo *pamphlet* pre-elettorale, Granito aveva inserito, fra le molte ragioni per cui lo "stato liberale" era rimasto una promessa non onorata dalla classe dirigente italiana, il fatto che «la scuola si vuole monopolio dello stato, e monopolio i libri di testo». ¹⁵ Parimenti, nel delineare l'esondazione dei poteri pubblici, aveva segnalato come «lo stato si mischia nelle nomine dei vescovi e dei parroci. Le disposizioni religiose fatte per testamento in parte sono ritenute nulle. I beni ecclesiastici e di opere pie sono stati confiscati e nella massima parte sperperati». ¹⁶

L'esortazione di Granito, in quella circostanza, era di lasciar «da parte il sentimento religioso» e guardare la cosa «dal punto di vista politico». ¹⁷ Gli ordini religiosi non sono associazioni fondate su base volontaria? In caso davvero cospirino contro lo stato, «vi sono leggi e tribunali i quali li metterebbero a dovere», ¹⁸ senza bisogno di norme speciali. I lasciti non riflettono il diritto del testatario? «Il patrimonio ecclesiastico e delle opere pie è la cassa dei risparmi dei cattolici, i quali hanno riunito quei risparmi *[sic]* per provvedere al loro culto. [...] Era danaro loro? Ebbene avevano il diritto di farlo.

¹⁵ GRANITO, *In occasione delle prossime elezioni*, cit., p. 16.

¹⁶ *Ibid.*, p. 17.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

Non era loro? Trovate a chi appartiene e restituitelo». ¹⁹ Il giurisdizionalismo è visto da Granito come una manifestazione dell'arroganza dello stato.

Nel porre il problema ai collaboratori del «Giornale degli economisti», il principe di Belmonte disegna i contorni di un dilemma assieme strategico e teorico. Non si tratta di una provocazione proveniente dal campo cattolico ma di un tentativo di *prendere il liberismo sul serio*. Granito parla alla prima persona plurale: «È mio convincimento che noi non sosterremo con efficacia la libertà, nè [sic] faremo ad essa numerosi proseliti, finché [sic] non ci decidiamo ad accettarla per intero con tutte le sue conseguenze, e siccome tra i sentimenti dell'uomo quello che può muoverlo dippiù è il sentimento religioso, noi non potremo avere programma completo prescindendo da quello; e che se a noi manca la fede completa nella libertà, la nostra propaganda non può avere seria efficacia, essendo difficile convincere gli altri di ciò di cui non siamo convinti noi stessi». ²⁰

Granito fa riferimento alla questione della libertà religiosa, intesa come libertà di manifestare il proprio sentimento religioso e non semplicemente «consentire il diritto alla libertà del pensiero e del sentimento religioso alla parte intima e incontrollabile dell'uomo». ²¹ Come già nel suo opuscolo, tocca il tasto dell'equivalenza di tutte le associazioni. Se «riconosciamo ai cittadini il diritto di associarsi», ²² tale diritto non può essere negato *selettivamente* a questo o a quel gruppo di persone «fino a che essi non turbino l'altrui libertà». ²³ Il ricorso a tale formula, che evoca la «legge dell'eguale libertà» di Herbert Spencer (1820-1903), ²⁴ è significativo della temperie culturale e di quanto profonda fosse l'adesione di Granito alle dottrine professate dal «Giornale degli economisti». ²⁵

¹⁹ *Ibid.*, p. 19.

²⁰ *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, cit., p. 396.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, p. 397.

²⁴ Questa la legge per come era stata formulata da Spencer: «Ciascuno può rivendicare il massimo grado di libertà di esercitare le proprie facoltà compatibile con il godimento della medesima libertà da parte di tutti i suoi simili». H. SPENCER, *Social Statics: The Conditions Essential to Human Happiness Specified, and the First of Them Developed* (1851), New York, Robert Schalkenbach Foundation, 1995, p. 69. La legge dell'eguale libertà informa anche la riflessione politica dello Spencer maturo.

²⁵ L'influenza di Spencer sugli economisti italiani fu profonda. Cfr. C. SUNNA - M. MOSCA, *Heterogenesis of Ends: Herbert Spencer and the Italian Economists*, in «Quaderni del Dipartimento di Scienza dell'Economia», E/7, 2015.

Libertà, anche per i credenti?

Questa prospettiva è sicuramente compatibile con il “separatismo”, ma lo è anche con il “giurisdizionalismo”? Il pensiero di Spencer era intensamente debitore all’esperienza del dissenso religioso inglese. La sua opera prima, *The proper sphere of government*, sortisce da una serie di lettere pubblicate sulla rivista «The Nonconformist». Per Spencer, i giusti principi che militano *contro* la chiesa di stato sono i medesimi che dovrebbero convincerci dell’inopportunità, ad esempio, di una scuola di stato. Le stesse ragioni per cui in Inghilterra ci si oppone alla chiesa di stato, in Italia suggeriscono invece di asservire allo stato la chiesa? La risposta del principe di Belmonte è un chiaro no: «Le congrue parrocchiali, le mense vescovili, le opere pie, non sono esse casse di risparmio o previdenza fondate dai credenti per provvedere all’amministrazione della chiesa e per provvedere al culto e alla beneficenza? Ebbene: cosa ha che vedervi lo stato? Quale diritto ha esso alle nomine dei titolari o delle sedi vescovile o parrocchie o delle amministrazioni delle opere pie, per le quali potrebbe appena chiedere la denuncia per gli effetti civili. E ha diritto il fisco all’appropriazione delle rendite durante la sede vacante protrate a scopo di lucro? E l’espropriazione di beni da parte dello stato e l’incameramento dei fondi e lo scioglimento delle corporazioni religiose maschili e femminili, e la violazione della volontà dei testatori perciò che concerne opere pie o beneficenza, sono cose consone alla libertà?». ²⁶

«E la scuola», aggiunge Granito, «deve essa avere per iscopo di togliere la religione al popolo per combattere il Vaticano, ed è per questo che essa deve rimanere monopolio di stato?». ²⁷ La questione non è da poco. L’adesione al nuovo stato unitario, la necessità che esso costruisca i suoi simboli e le sue formule di legittimità, è tanto importante da giustificare l’abbandono della regola aurea dei liberisti, ovvero l’opposizione a qualsiasi monopolio? Se, come ha scritto Roberto Vivarelli (1929-2014), «la sola regola ferrea» dei liberisti «accanto al rispetto della libertà individuale e con essa stretta in rapporto, è quella che i pubblici poteri applichino uguale trattamento economico, tributario e politico nei confronti di tutti i cittadini», ²⁸ il principe di Granito taccia i liberisti

²⁶ *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, cit., p. 397.

²⁷ *Ibid.*, p. 396.

²⁸ R. VIVARELLI, *Liberismo, protezionismo, fascismo. Un giudizio di Luigi Einaudi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 54.

d'incoerenza, nel momento in cui accettano il giurisdizionalismo. È più forte il loro sentimento anti-religioso, della loro fiducia nella libertà?

2. *Gli economisti davanti alla chiesa*

De Viti De Marco fece circolare la lettera di Granito a un certo numero di figure perspicue, non necessariamente, come vedremo, liberisti di stretta osservanza. Partecipano alla discussione anche persone di convinzioni diverse, ma tutte disponibili al dialogo coi liberisti, e talora impegnate con loro in battaglie di dettaglio. Molti i corrispondenti che dichiarano amicizia, sul piano personale, con il principe di Belmonte. Né Maffeo Pantaleoni (1857-1924) né Vilfredo Pareto (1848-1923), all'epoca ancora titolare della rubrica della "*Cronaca italiana*" sullo stesso «Giornale degli economisti», intervengono nel dibattito.

Le reazioni alla lettera di Granito sono assai diverse per lunghezza e per ambizione. Un elemento comune è il peso modesto accordato agli argomenti legati alla questione della libertà religiosa in senso proprio: quali l'assenza di un "monopolio della verità", la necessità del pluralismo per evitare conflitti innestati proprio dall'appartenenza a questa o quella fede, il rispetto per le convinzioni le più diverse, la libertà religiosa come cornice nella quale si esprime un bisogno profondo dell'uomo.²⁹ Considerazioni di questo tipo sono apparentemente date per scontate e impallidiscono innanzi alla questione del rapporto con la chiesa cattolica.

Gli interventi riflettono la composizione della più vasta comunità intellettuale che si riuniva attorno al «Giornale degli economisti» e anche, per così dire, le diverse "gradazioni" di liberismo. È opportuno limitarci a un veloce esame dei contributi più significativi.

Napoleone Colajanni (1847-1921), repubblicano e socialista, attaccò l'implicita adesione alle "leggi darvino-spenceriane" dell'"amico personale principe di Belmonte Granito". Per Colajanni, la risposta a Granito è più che altro l'occasione per improvvisarsi

²⁹ Fa eccezione, su quest'ultimo punto, la reazione quasi epigrammatica di Edoardo Porro (1842-1902), che si felicita per il «ritorno al sentimento religioso» che va «accentuandosi, e da ciò verrà salute al paese nostro». *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, in «Il Giornale degli economisti», VIII, 14, giugno 1897, p. 498.

Libertà, anche per i credenti?

megafono di «ciò che dicono i fatti contro le teorie», ovvero annunciare l'eclisse del liberoscambismo e la proliferazione di nuove ambizioni di regolazione della società.³⁰

Angelo Papadopoli (1843-1919), conte veneziano e deputato anch'egli, si rivolge amichevolmente al Granito ma lo invita a considerare l'esempio dell'Inghilterra, dove «il governo e gli enti amministrativi impartiscono l'istruzione obbligatoria, ma non l'istruzione religiosa» lasciata invece alle «famiglie, le corporazioni religiose, i ministri dei vari culti». Questa è la «più sana e la più ovvia delle soluzioni, cui possiamo arrivare in questo momento noi vecchi liberali!».³¹

Eugenio Faina (1846-1926) si richiama a Marco Minghetti (1818-1886) e marca da principio le distanze con lo stile e l'invocazione di Granito, invitando a un approccio più pragmatico.³² Il paragone con gli Stati Uniti dove «l'organizzazione e l'azione religiosa è retta dalle stesse leggi che regolano la organizzazione e l'azione di qualsiasi società» non regge perché la «coesistenza di un gran numero di chiese diverse» fa sì che in quel paese si distingua «la religione, sentimento del tutto spirituale», dalla chiesa «associazione civile».³³ Il pluralismo e la concorrenza fra diverse sette («pressoché uguali per numero di aderenti per ricchezza ed influenza»)³⁴ fa sì che si guardi allo stato come arbitro imparziale della contesa fra queste. Il paragone con la concorrenza di mercato viene quindi «ribaltato» da Faina facendo appello a una delle sue precondizioni: la rivalità nella fornitura di un certo bene o servizio. Se non ci sono più attori in gioco (per esempio più chiese o sette), non ha senso appellarsi ai principi della concorrenza. Questo tanto più nel momento in cui «una larga frazione del partito cattolico italiano [...] accetta il programma di libertà religiosa propugnato dai cattolici temperati, ma non come assetto definitivo della chiesa, bensì come mezzo per ricostituire, prima o poi, uno stato eccle-

³⁰ *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, in «Il Giornale degli economisti», VIII, 14, maggio 1897, p. 399.

³¹ *Ibid.*, p. 411.

³² Ciò anche per ragioni legate alla difficoltà di allargare i consensi: «Non si può [...] prescindere dal fatto che molti, liberisti in economia, sono poi fautori della supremazia dello stato nei rapporti politici ed ecclesiastici; le leggi di soppressione delle corporazioni religiose, per citare un esempio, sono opera di liberi scambisti. Così d'altra parte cattolici convinti, i quali propugnano quotidianamente la libertà della chiesa [...] sono poi feroci protezionisti». *Ibid.*, p. 412.

³³ *Ibid.*, p. 414.

³⁴ *Ibid.*

siastico per il pontefice».³⁵ Ma Faina è fedele alla sua professata moderazione scongiurando di non mettere mano a modifiche di carattere legislativo né in un senso né nell'altro: «Bisogna che la pace sia già negli animi, prima di introdurla nella legge».³⁶ Meglio «interpretare nel senso più liberale possibile» le norme vigenti, col fine di raggiungere se non la libertà religiosa «almeno la pace religiosa».

Alessandro Pascolato (1841-1905) ribatte a Granito che «riconoscere o non riconoscere dei corpi morali», garantendo loro la personalità giuridica, è questione propria della statualità come la difesa dei confini esteri o la garanzia dell'ordine pubblico.³⁷ Per Pascolato una cosa è biasimare quello «strano uso delle funzioni dello stato» che consiste nell'«alimentare a furia di dazii industrie cui mancano gli elementi della vita» ma per dirlo non ci si può rassegnare a «fornire le armi ai nemici dello stato e della civiltà».³⁸

Giuseppe Saredo (1832-1902), membro dell'Associazione economica liberale, nota che in Italia non abbiamo «la giustizia né pronta, né sicura, né a buon mercato»,³⁹ in una breve nota che coglie di Granito l'esortazione alla coerenza, chiede norme più chiare per garantire la cavouriana «libera chiesa in libero stato» e sottolinea come le leggi fiscali abbiano fatto strame della libertà economica.

Ugo Pisa (1845-1910), membro dell'Associazione per la libertà economica, trova nella lettera del principe di Belmonte l'esortazione alla creazione di un programma «liberista e liberale». Pisa lamenta che in Italia vi siano «radicali protezionisti e conservatori liberisti»,⁴⁰ segnale di come le idee del libero scambio non abbiano messo radici nel partito liberale.

Salvatore Majorana Calatabiano (1825-1897) consegna al «Giornale degli economisti» una lunga riflessione. La libertà «non è attuata, non l'è mai stata in Italia, nel più largo suo tenore, nemmeno al solo ordine economico». «Liberisti nei rapporti agli schemi internazionali, tollerano ingerenze e restrizioni per via di un vieto socialismo di

³⁵ *Ibid.*, p. 415.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*, p. 416.

³⁸ *Ibid.*, p. 416.

³⁹ *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, in «Il Giornale degli economisti», VIII, 14, giugno 1897, p. 499.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 500.

Libertà, anche per i credenti?

stato».⁴¹ Al contrario, egli propone un catalogo di riforme che unisca cambiamenti nel regime elettorale al superamento del regime protezionistico.

Francesco Papafava (1864-1912) affronta la questione con le armi dell'ironia. Un partito «*schiettamente o completamente liberale*» sarebbe «una bellissima cosa e [...] correrei subito a iscrivermici» ma «temo che gli ammiratori della lettera del principe di Belmonte dimenticheranno presto le sue parole sulla libertà economica e sulla giustizia e ricorderanno soltanto quella parte che reclama maggior libertà per i clericali».⁴² Papafava difende le leggi giurisdizionaliste per preservare la ricchezza dei cittadini dallo «sciupio delle pompe religiose e delle prebende ecclesiastiche».⁴³ Lo stato deve «rispettare le proprietà destinate al mantenimento delle chiese pubbliche e alla sussistenza dei preti perché amministrino i sacramenti» ma pure «impedire che queste proprietà facciano dei preti i parassiti della società».⁴⁴ Ecco perché fissare un massimo alle congrue parrocchiali e alle mense vescovili, e perché distinguere fra i diversi enti ecclesiali, non riconoscendo ad alcuni di essi personalità giuridica.

Enrico Barone (1859-1924) allo stesso modo utilizza la lettera di Granito per esprimere una critica alla legge dell'eguale libertà, considerata politicamente saliente solo «quando si ha da fare con individui capaci di scegliere da loro». Il legislatore che faccia «omaggio a un principio metafisico – la libertà per la libertà» – finisce per fare come Ponzio Pilato, ovvero per lavarsi le mani innanzi a ingiustizie concrete che sarebbero concretamente evitabili, con un suo intervento attivo.⁴⁵ Che deduzione trae, da questa mozione di principio, Barone nel caso concreto? Esprime biasimo per lo «spirito giacobino, che, predicando la libertà, si è affrettato per prima cosa a toglierla a chi non pensava come lui»,⁴⁶ ma afferma contestualmente la necessità del monopolio dell'istruzione. Il clero in Italia è ostile all'unità nazionale: «Non si tratta più di un

⁴¹ *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, in «Il Giornale degli economisti», VIII, 15, agosto 1897, p. 169.

⁴² *Ibid.*, p. 171.

⁴³ *Ibid.*, p. 173.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 170.

⁴⁵ *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, in «Il Giornale degli economisti», VIII, 14, maggio 1897, p. 401.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 402.

gruppo che è semplice concorrente di un altro nell'istruzione e per l'istruzione: [...] si tratta di un gruppo che è *nemico* di un altro per altri fini». ⁴⁷

Gaetano Mosca (1858-1941) interviene a conclusione del dibattito, pur non sentendosi "parte in causa" perché il suo sistema «non è perfettamente conforme a quello degli economisti liberali e individualisti». ⁴⁸ Forse proprio per questa ragione, Mosca sembra non cogliere il carattere tutto *interno* al campo liberista della discussione, e la riassume sommariamente come una sorta di sfida, del cattolico Belmonte, ai liberisti. Nel merito delle diverse questioni, Mosca si proclama anch'egli scettico sulla modalità con la quale sono stati incamerati i beni degli enti religiosi, deplora il cambio di destinazione del patrimonio delle opere pie, sarebbe contrario, scrive, «se la cosa realmente avvenisse», ⁴⁹ che si faccia propaganda d'ateismo nelle scuole elementari e secondarie. Mosca però contesta la definizione di libertà che ha ritrovato nel testo di Granito e, con Guicciardini, insiste che la libertà è «moralità e giustizia nei rapporti fra governanti e governati». ⁵⁰ Ciò si concreta nella divisione dei poteri, che a sua volta richiede un certo grado di cultura e pluralismo all'interno della società. Lo stato è il prodotto delle forze sociali, non esiste indipendentemente da quelle, ed esso è tanto più vicino a un modello "liberale" quanto meno è possibile, per un gruppo particolare di qualsiasi tipo, ottenerne l'egemonia.

Le istituzioni politiche riflettono in una certa misura la società a esse sottesa. Le religioni sono forze sociali che, «per loro natura, aspirano continuamente ad assorbire le altre e a diventare le sole ed esclusive direttrici della società». ⁵¹ Ciò ha effetti oltremodo deleteri, tant'è che per esempio la «vera causa della scarsa perfettibilità politica delle società maomettane» risiede nella «confusione del potere temporale collo spirituale». ⁵²

Per questa ragione Mosca difende l'istruzione di stato. Il suo argomento è quello tuttora invalso, che vede nella scuola pubblica una palestra di idee alla quale s'affacciano insegnanti di un credo e di un altro, mentre lasciar campo a socialisti e cattolici, consen-

⁴⁷ *Ibid.*, p. 403.

⁴⁸ *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, in «Il Giornale degli economisti», VIII, 15, novembre 1897, p. 459.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, p. 461.

⁵¹ *Ibid.*, p. 467.

⁵² *Ibid.*, p. 463.

Libertà, anche per i credenti?

tire loro di avere i propri enti attivi in quest'ambito, significherebbe aprire la strada a forze che hanno una schietta ambizione egemonica.

La riflessione forse più articolata e, sotto taluni aspetti più rivelatrice, è quella di Tullio Martello (1841-1918). L'economista vicentino, discepolo di Francesco Ferrara, si sente secondo a nessuno per l'ardore nella difesa dei principi di libertà e non accetta che si possano considerare i liberisti italiani tiepidi nelle loro convinzioni. Essi non si sottraggono alla battaglia pubblica, anzi, solo che «sono pochi e atrocemente combattuti da quella numerosa geldra [*sic*] di ignorantelli della scienza e di bagattellieri della coscienza che infesta le università, la camera legislativa, la stampa politica e letteraria».⁵³

Per Martello, «la libertà economica è la sintesi di tutte le libertà» e, pertanto, in una prospettiva liberista, «la libertà riservata allo stato e rifiutata alla iniziativa privata e a quella dell'associazione è tirannide. E il nostro governo è tiranno quando nega alla chiesa la libertà dell'istruzione pubblica. I liberisti italiani, per quanto patrioti, non si opporrebbero a che il papa fondasse e mantenesse quante gli piacesse università e scuole speciali. Lo stato avrebbe un mezzo sicuro di combatterle, se a lui facessero ombra, o recassero timore: esercitare contro di loro la concorrenza».⁵⁴ E, tuttavia, scrive lo studioso veneto, «*Accettare per intero la libertà, come consiglia il principe di Belmonte, non vuole dire tradirla, armando il braccio di chi la odia a morte*».⁵⁵

Martello insinua che in realtà non si può davvero professare una dottrina *pacificamente*, se quella dottrina ambisce a far uso della violenza. Racconta un episodio in cui Enrico Cernuschi (1821-1896) incontrò degli anarchici, che gli chiesero un aiuto per la loro causa.⁵⁶ Avrebbe dovuto, chiede Martello, lodarne la coerenza intellettuale salvo specificare che il loro socialismo doveva essere realizzato su base assolutamente volontaria? Meglio fece, secondo l'economista vicentino, il banchiere a rifiutarsi di non dar

⁵³ *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, in «Il Giornale degli economisti», VIII, 14, giugno 1897, p. 497.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 491.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 495.

⁵⁶ Cernuschi, ricorda Martello, si presentò «in mutande e in pantofole» con addosso «una giacca di tela russa che arrivava appena a coprirgli l'addome» (*ibid.*, p. 495), perché dopotutto stava incontrando «i nemici delle convenzioni sociali».

loro quattrini: «Signori, se mi domandassero 50,000 franchi per osteggiare la vostra propaganda liberticida, ne darei volentieri 100,000; per aiutarla, neppure un soldo». ⁵⁷

Una cosa è il comprensibile rifiuto di un essere umano in carne e ossa di metter mano al portafogli per sostenere una causa in cui non crede, tutt'altra cosa il tema di quali politiche pubbliche adottare. Per Martello, però, l'ispirazione è la medesima: «Libertà per tutte le idee, per tutte le associazioni, per tutte le confessioni; ma – secondo la formula [sic] ferrariana – il socialismo propriamente detto (non alludo, cioè, a quello *bastardo* legalitario della nostra fazione parlamentare) si schiaccia, perché non ci schiacci; ma l'associazione clericale propriamente detta (alludo a quella politica) s'impedisce, perché non ci impedisca». ⁵⁸

3. *Vilfredo Pareto liberista integrale*

Nel dibattito sulla lettera del principe di Belmonte non entra Vilfredo Pareto, che di lì a poco abbandonerà la sua rubrica sul «Giornale degli economisti». Pareto aveva apprezzato il libello del principe di Belmonte, *In occasione delle elezioni*, reputandolo «un ottimo scritto» e, citandolo diffusamente nella *Cronaca* per la sua netta professione d'antistatalismo, ⁵⁹ aveva commentato che «se il principe di Belmonte viene eletto deputato, sarà un bel caso». ⁶⁰ In quell'opuscolo, come già abbiamo rammentato, Granito esprime l'opinione che poi sottoporrà ai collaboratori del «Giornale degli economisti»: che, cioè, l'ingerenza negli affari della chiesa e il tentativo di divellerne l'influenza dalla società italiana sia incompatibile con la libertà dei liberisti.

Pareto stesso non la pensava molto diversamente: e anzi rivendica una libertà d'opinione e d'associazione tutto campo. Due sono gli elementi che sostengono questa

⁵⁷ *Ibid.*, p. 496.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Cfr. V. PARETO, *Cronaca*, in «Il Giornale degli economisti», VI, 10, maggio 1895, ora in V. PARETO, *Cronache italiane*, a cura di C. MONGARDINI, Brescia, Morcelliana, 1965, pp. 317-318. In particolare Pareto citava, commentando con un entusiastico «parole sante!», alcune delle parole d'esordio del libretto (cfr. GRANITO, *In occasione delle prossime elezioni*, cit., p. 4): «Sono anni che andiamo alla cieca verso il precipizio, e supponendo nello stato la capacità di sanare ogni male, legiferando, come se le leggi naturali potessero essere mutate dalle leggi e dagli articoli del codice, abbiamo lasciato questo stato esorbitare e diventare strapotente. Lo stato infatti si crede capace di fare e di disfare ogni cosa, di dare e di togliere senza che nessun diritto abbia potuto arrestarlo nella sua via e fargli ostacolo; e lo stato, distruggendo ogni ente, ogni vita, ogni franchigia, ogni personalità, ogni garanzia e concentrando in sé la somma di ogni potere, è divenuto un essere mostruoso, nemico di ogni libertà e capace di ogni eccesso».

⁶⁰ *Ibid.*, p. 319. Il «bel caso» si verificò.

Libertà, anche per i credenti?

sua convinzione. Da una parte, c'è il suo rifiuto di una società irreggimentata: «Il Pareto resta attaccato al pacifismo libero scambista». ⁶¹ Nutritosi da giovane della lettura di Spencer e Bastiat (1801-1850), Pareto sa che «in un campo armato i diritti individuali contano poco, suprema cura è, e deve essere, la salute dell'esercito». ⁶² Egli considera le spese militari «totalmente improduttive» ⁶³ e a conti fatti una perniciosa dispersione di risorse che meglio sarebbe stato lasciare al settore privato. Per questo disprezza follie belliciste e pose colonialiste, biasimando costantemente come in Italia l'apparato militare sia «un mezzo di cui la classe dirigente si serve per colpire gli avversari». ⁶⁴ Qualsiasi repressione “interna” è per Pareto obbrobriosa, al pari delle guerre di conquista. ⁶⁵

Dall'altra, Pareto appare di fatto convinto dell'esistenza di un “mercato delle idee”, ovvero dell'importanza di una libera discussione pubblica dalla quale, se un “vincitore” deve emergere, questo avvenga per dinamiche legate in tutto e per tutto alla libertà di scelta individuale e non viziate da privilegi e vincoli politici. La preferenza per la libertà non lo porta a desiderare un sistema nel quale la libertà stessa si imponga in punta di baionetta, ma al contrario lo spinge a chiedere la più ampia tolleranza per le opinioni diverse.

Già poco più che ventiquattrenne, in una lettera a Emilia Peruzzi (1827-1900), Pareto sosteneva con retorica scultoria che «la libertà che non è concessa a tutti non è degna di questo nome, essa si deve chiamare oppressione, i privilegi sono odiosi, ma sono ancora più odiose e, se è possibile, più ingiuste le eccezioni che alla legge comune si vogliono fare in odio ad alcuna classe di cittadini. Sbaglierò, ma non credo che la via sulla quale ora siamo in Italia sia in tutto e per tutto quella della libertà. Da una parte si vuole toglierla ai cittadini appartenenti a determinate corporazioni religiose e dall'altra, forse per compenso, il governo ogni dì la viola intervenendo con la pubblica forza tra operai e padroni nelle questioni degli scioperi. Per me credo che sarebbe degno degli spiriti ve-

⁶¹ G. BUSINO, *L'Italia di Vilfredo Pareto. Economia e società, in un carteggio del 1873-1923*, Milano, Banca Commerciale Italiana, 1989, p. 69.

⁶² V. PARETO, *Liberalismo transigente ed intransigente* (1892), ora in *Scritti politici. II: Lo sviluppo del capitalismo (1872-1895)*, a cura di G. BUSINO, Torino, UTET, 1974, p. 534.

⁶³ BUSINO, *L'Italia di Vilfredo Pareto*, cit., p. 102.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 81.

⁶⁵ Non a caso Roberto Vivarelli ha parlato, per gli scritti di questi anni, di un Pareto “umanitario”. Cfr. VIVARELLI, *Liberismo, protezionismo, fascismo*, cit., p. 36.

ramente liberali di sollevarsi al di sopra delle meschine gare di partito e di severamente biasimare l'arbitrio e l'oppressione qualunque forma prendano e sotto qualsiasi pretesto si celino. Mostrare che la libertà si vuole concedere non solo agli amici ma anco ai nemici, non solo a coloro dei quali approviamo ma anche a coloro che combattiamo in politica ed in morale». ⁶⁶ Questa convinzione è un punto fermo del primo Pareto, quello calato in tutto e per tutto nella battaglia liberista, e pare essere in certo modo rimasta tale anche nel secondo Pareto, quello avviluppato nel pessimismo e ritiratosi nei territori della *Wertfreiheit* sociologica. ⁶⁷

Nella sua *Cronaca* dell'1 dicembre 1896, quindi pochi mesi prima della lettera di Granito, Pareto aveva difeso apertamente la libertà d'insegnamento paragonando l'Italia alla Svizzera: «Come dirà qualche nostro mangiapreti, ci venite a lodare un paese ove ci sono facoltà di teologia, ove, sia pure per libera elezione dei colleghi, un pastore, un pastore dico! è rettore della università. Sicuro: qui ci sono pastori che sono professore, ma non ci sono professori per rubare il mestiere agli inquisitori, come nel gentile paese latino». ⁶⁸ Per un liberale, «anche l'opinione dei teologi è degna di rispetto» perché «i teoremi della scienza si dimostrano colla ragione, non s'impongono colla forza». Il successore di Walras (1834-1910) sarebbe lieto «che in Italia ci fossero facoltà di teologia cattolica»: «Mi piacerebbe assai che a Fiesole, ove si raccolgono i gesuiti, sorgesse un'università cattolica, simile all'università di Lovanio; mi piacerebbe che, poniamo il caso, a Milano sorgesse un'università socialista. E perché no? Studiate, lavorate e procurate di perseguire altrui che siete nel vero. Se ci riuscite, buon per voi. Se non vi riu-

⁶⁶ V. PARETO, *Lettera ad Emilia Peruzzi del 17 novembre 1872*, cit. in BUSINO, *L'Italia di Vilfredo Pareto*, cit., p. 65.

⁶⁷ Già in queste pagine vi è forse un'anticipazione del Pareto sociologo e "entomologo" delle ideologie. Nel delineare le "azioni non-logiche", il Pareto maturo metterà assieme sentimenti di diversa natura, e sullo stesso piano la pre-comprensione ideologica e la fede religiosa. Il marxismo, ma pure il liberismo della sua gioventù, non vale necessariamente di più della fede dei semplici. Nel *Trattato di sociologia generale*, Pareto spiega che si può solo "badare alla forma" delle "azioni non-logiche", non "sembrando ragionevole" studiarle sotto l'aspetto patologico, come "malattie dell'umana stirpe". Eppure, questo è un atteggiamento assai diffuso e «tale è ancora il modo che tiene l'anticlericalismo nostro, riguardo alla religione cristiana: la qual cosa rende palese in quei settari un'ignoranza grande, congiunta ad una mente ristretta ed incapace di intendere i fenomeni sociali». V. PARETO, *Trattato di sociologia generale*, Firenze, Barbera, 1916, § 309, p. 172.

⁶⁸ V. PARETO, *Cronaca*, in «Il Giornale degli economisti», VII, 12, dicembre 1896, ora in PARETO, *Cronache italiane*, cit., p. 462.

Libertà, anche per i credenti?

scite, non vi potrete dolere che vi sia stato impedito di volgarizzare le vostre opinioni». ⁶⁹

È difficile sostenere che Pareto, soprattutto il Pareto del 1896, sia *meno* liberista di Tullio Martello, ⁷⁰ e non c'è davvero pensatore che possa essere considerato più intollerante con le “fantasticherie politiche”, socialismo in testa, del marchese genovese. Ma l'insofferenza per l'*élite* degenerata italiana, per una borghesia che con lo stato fa affari e che non sente né poco né punto il bisogno di difendere la causa della libertà, ⁷¹ porta Pareto a sviluppare interesse e pazienza per qualsiasi eterodossia. In una lettera a Pantaleoni (1857-1924), egli si duole che i conservatori siano tanto “stupidi” e non capiscano che «non debbono avere altra speranza che la libertà». ⁷²

Scrivendo a Francesco Papafava, sfotteva l'amico che trovava «scuse per ladri e poi briganti che oggi dominano in Italia»: «Ella teme i clericali? Ma io preferisco magari i preti onesti alla canaglia! E in quanto allo straniero, queste sono storie inventate per far paura ai bambini. Nessuno ci tocca, se stiamo a casa nostra». ⁷³

In Pareto non c'è soltanto il sogno di mettere assieme le diverse eterodossie di fine secolo per dare una spallata a quell'«essere mostruoso, nemico della libertà e capace di ogni eccesso» ⁷⁴ che per lui come per Granito era lo stato italiano. C'è anche una genuina preferenza per la libertà, che non esclude la libertà di dire cose che non ci piacciono e che non condividiamo. In controluce si ravvisa in Pareto una sorta di rispetto per i pregiudizi altrui, specie quando non determinati da interessi immediati.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 463. Prima di Pareto, era stato il più rigoroso dei liberisti italiani, Francesco Ferrara, ad esprimere la medesima posizione, coerentemente con il rifiuto del monopolio pubblico nel campo dell'istruzione: «Sia pure il clero libero insegnante, abbia esso seminari e collegi, abbia libri ispirati alle sue idee, si valga del confessionale per trionfo de' suoi principii, la nazione che vede questo fatto potrà cumulare ricchezza, fondare associazioni, creare istituti, promulgare altri libri, diffondere altre idee». F. FERRARA, *Corso accademico per l'anno 1857-1858*, ora in *Lezioni di economia politica*, parte II, *Opere complete*, vol. XII, a cura di P. BARUCCI - P.F. ASSO, Roma, Bancaria Editrice, 1992, p. 209.

⁷⁰ Nelle *Cronache* paretiane, sia Ferrara che lo stesso Tullio Martello sono citati con ammirazione, soprattutto rispetto alla questione del corso forzoso e della libertà degli istituti di credito. Pareto si riferiva a Ferrara come a un maestro e a un precursore del marginalismo.

⁷¹ Sostiene giustamente Busino che gli scritti di Pareto di questi anni compongono una sorta di “antistoria” d'Italia. BUSINO, *L'Italia di Vilfredo Pareto*, cit., p. 135.

⁷² *Lettera a Maffeo Pantaleoni*, 8 luglio 1892.

⁷³ *Lettera a Francesco Papafava*, 14 febbraio 1894.

⁷⁴ GRANITO, *In occasione delle prossime elezioni*, cit., p. 4.

In una lettera a Guido Martinelli (1870-1949), editore milanese e direttore de «L'Idea Liberale», affiliata all'Associazione per la libertà economica, Pareto, che vorrebbe che questi si associasse alla Lega italiana per la difesa della libertà, promossa da Felice Cavallotti (1842-1898) a favore della libertà di stampa, d'associazione e dell'indipendenza della magistratura, scrive: «Io stimo uno dei maggiori trionfi della libertà il fatto ora accaduto che i socialisti la chiedano! Sono o non sono in buona fede? Non me ne importa. È la stessa risposta che c'è da dare quando si dice che i preti vogliono la libertà per distruggere la società che gliela concede. Infine bisogna decidersi. O si crede buona la libertà, o si crede cattiva. Se cattiva, non discorriamo più, se buona [che] vogliono di più e di meglio che di vedere gli avversari riconoscerne i benefici?». ⁷⁵

Sempre al medesimo interlocutore, Pareto aveva spiegato che «solo col difendersi la libertà, *senza curarsi delle persone che ne godono*, si fa una propaganda efficace. I giornali che lodarono le prepotenze di Roma copiarono semplicemente i giacobini della rivoluzione francese, senza avere la scusa della invasione straniera. L'assemblea legislativa protestava di volere la libertà per tutti; ma ne escludeva i cattolici perché *sospetti* di non essere buoni cittadini». ⁷⁶

Questa è suppergiù la tesi del principe di Belmonte e corrisponde a quell'approccio che Mosca aveva deriso, nella sua lettera al «Giornale degli economisti», in quanto basato su una «nozione delle cose umane la più superficiale». ⁷⁷ Hanno un bello sperare i «liberisti ad oltranza» convinti che anche le proprie idee se meritano di «diffondersi devono aver la forza di reggere da se alla concorrenza» delle altre idee. ⁷⁸ Le acquisizioni scientifiche sono sempre il lavoro di una sparuta minoranza d'individui, e faticano a penetrare nelle masse.

Sulla questione della libertà religiosa, Pareto ha dunque una posizione assai simile a quella di Gioacchino Granito. Essi hanno in comune una critica radicale dello *status quo* dell'Italia post-unitaria e un antistatalismo più marcato di quello di altri liberisti. Se

⁷⁵ Lettera a Guido Martinelli, 7 novembre 1894.

⁷⁶ Lettera a Guido Martinelli, 14 agosto 1892.

⁷⁷ Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica, in «Il Giornale degli economisti», XIV, serie 2°, novembre 1897, p. 471.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 470-471.

Libertà, anche per i credenti?

quello di Granito voleva essere un *test* di coerenza, Pareto, che pure non partecipò direttamente a quel dibattito, l'avrebbe passato.⁷⁹

4. *La riflessione contemporanea*

Il principe di Belmonte, con la sua lettera al «Giornale degli economisti», poneva ai suoi interlocutori il problema della “politica ecclesiastica” all'interno di un programma “liberista”: ovvero l'applicazione della legge dell'eguale libertà *anche* alle istituzioni e agli enti ecclesiastici. Per il principe di Belmonte e i suoi corrispondenti, la parte per il tutto è l'istruzione: il monopolio di stato oppure la competizione, da parte di scuole direttamente gestite dal clero, pure in quest'ambito. Nella riflessione liberale classica (“liberista”) contemporanea, questo dibattito ha un'eco molto diversa se si prende il caso dell'istruzione pubblica, oppure la questione del rapporto fra fede e libertà.

Nel primo caso, la questione della concorrenza fra scuole private e scuole di stato è uno dei campi di gioco sui quali i liberali classici contemporanei più si sono esercitati. Rispetto all'istruzione terziaria, essi hanno preso di petto la stessa idea che lo stato debba farvi capolino. Sulla scorta di un lavoro di Armen Alchian (1914-2013),⁸⁰ gli studiosi liberali classici hanno più volte sottolineato che, al di là della retorica, sussidiare l'istruzione universitaria non significa davvero agevolare i più poveri, ma semmai i figli dei più abbienti, che dominano le classi universitarie.

Se questo tentativo di levare il terreno sotto i piedi a chi sostiene il finanziamento pubblico dell'università su basi di equità ha avuto scarsa fortuna, non ne ha avuta di più una delle più ricorrenti proposte di *policy* liberali, quel *buono scuola* che si deve a Milton Friedman (1912-2006).

Da studioso del pensiero politico americano contemporaneo, Antonio Donno ha più volte posto l'attenzione sull'importanza del cosiddetto “fusionismo”. Con questo termi-

⁷⁹ È opportuno segnalare come ancora nel saggio pubblicato postumo *Pochi punti di un futuro ordinamento costituzionale*, Pareto dichiara l'indispensabilità della libertà di stampa e rifiuta ogni interferenza dello stato in materia di fede: «Vi sono grandi correnti di sentimento che mai scompaiono [...] la corrente della fede e quella dello scetticismo, del materialismo o dell'idealismo, delle religioni positive e del libero pensiero. S'inganna chi crede di poterle sopprimere». V. PARETO, *Pochi punti di un futuro ordinamento costituzionale* (1923), ora in *Scritti politici. II: Reazione, libertà, fascismo* (1896-1923), a cura di G. BUSINO, Torino, UTET, 1974, p. 799.

⁸⁰ Cfr. A. ALCHIAN, *The Economic and Social Impact of Free Tuition*, in «New Individualist Review», I, 1968, pp. 42-52.

ne ci si riferisce a un'attitudine politica, il cui interprete originario è Frank S. Meyer (1909-1972), che mira a fondere assieme, per l'appunto, idee attinte alla tradizione liberale classica-libertaria e sensibilità di tipo conservatore. Il "fusionismo" sarebbe una sorta di premonizione, sul piano delle idee, di quella "*Reagan coalition*" che manterrà *constituency* all'apparenza difficilmente conciliabili sotto l'ombrello del partito repubblicano perlomeno fino all'epoca di Donald Trump.⁸¹

L'idea del *buono scuola* non è, però, almeno in America, imputabile a un calcolo politico. Il contesto in cui questa proposta è emersa è, non a caso, quello statunitense nel quale, rifletteva Faina, religione e associazionismo religioso sono da sempre pluralistici e, in un certo senso, concorrenziali al loro interno.⁸² Non c'è, nelle aspirazioni di Friedman, la volontà di dare alla "battaglia liberista" l'afflato di quel sentimento religioso che Granito riteneva centrale nell'esperienza umana. Quella di Friedman è semplicemente la reazione a un fallimento dello stato, che forse ancora non poteva palesarsi come tale ad autori che scrivevano all'alba dell'era della scuola gratuita e obbligatoria. Per l'economista di Chicago, l'utilizzo del *voucher* risponde alla necessità di consentire davvero a tutti l'accesso a una educazione di qualità. La scarsa *performance* dell'istruzione di stato è ricondotta al suo carattere monopolistico.

Sullo sfondo c'è anche una preoccupazione di diverso tipo. L'educazione di stato è educazione *per i fini dello stato*, il principale dei quali è costruire consenso a proprio vantaggio. Da una parte, l'istruzione pubblica è considerata poco efficiente anche perché, in un sistema burocratizzato, gli incentivi a *personalizzare* l'offerta – come sarebbe necessario vista la naturale diversità degli uomini – sono ridotti. L'insegnante impiegato dello stato è per necessità un funzionario che deve attenersi a programmi e linee guida ministeriali. Dall'altra, si teme che la scuola pubblica «finirebbe per produrre una gene-

⁸¹ In quest'ambito, di particolare rilevanza sono gli studi condotti da Donno su Barry Goldwater (1909-1998), sotto alcuni aspetti il primo vero "fusionista". Si veda in particolare A. DONNO, *Barry Goldwater. Valori americani e lotta al comunismo*, Firenze, Le Lettere, 2008.

⁸² L'esperienza americana non a caso costituisce lo sfondo sul quale si stagliano i tentativi di esaminare le scelte religiose come l'esito di scelte razionali in un "mercato". Si veda ad esempio R. EKELUND - R. HERBERT - R. TOLLISON, *Il mercato del cristianesimo* (2006), Milano, Università Bocconi Editore, 2008.

Libertà, anche per i credenti?

rale tendenza a guardare le cose da un solo punto di vista»: ⁸³ che essa cioè affermerebbe sostanzialmente il punto di vista dello stato stesso.

Questa preoccupazione, certamente molto forte anche nel loro amato Spencer, sembra sfuggire ai liberisti coinvolti nel dibattito del «Giornale degli economisti». Per dare conto di quanto diverso fosse il contesto, rispetto ai tempi nostri, basterà ricordare la baldanza di Tullio Martello, il quale non ammette «che vi sieno [*sic*] professori di economia politica che, dalla cattedra ufficiale, insegnino la dottrina di Carlo Marx, esaltandola e mettendo in canzonatura quella di Adamo Smith e Francesco Ferrara» ⁸⁴ poiché «io, stato, retribuisco le lezioni di economia politica e voglio lezioni di economia politica; quando avrò istituita la cattedra di socialismo, il titolare di essa mi darà socialismo». ⁸⁵

È pressoché impossibile immaginare un'affermazione simile in bocca a Milton Friedman, forse il più brillante portavoce della libera concorrenza in un'epoca nella quale che le cattedre di economia politica e quelle di socialismo coincidessero non stupiva più nessuno. Un lettore malizioso potrebbe sostenere che l'insistenza dei liberisti contemporanei sulla libertà educativa è eminentemente accordata al loro auto-interesse: essendo eterodossi rispetto al *mainstream* delle scienze sociali, essi cercano spazi in cui anche le loro dottrine possano aver voce. Al contrario, i collaboratori del «Giornale degli economisti» chiamati da De Viti De Marco a rispondere al principe di Belmonte, in qualche misura, nonostante essi siano a tutti gli effetti una piccola *enclave* intellettuale, sembrano ancora identificarsi con la prospettiva della scuola pubblica.

In Italia, il *buono scuola* è stato proposto per la prima volta a metà degli anni ottanta dal CREA (Centro Ricerche Economiche Applicate), diretto da un allievo di Friedman, Antonio Martino. Nel dibattito pubblico, quella proposta si fece largo paradossalmente grazie al partito socialista, e segnatamente a Claudio Martelli, convinto che «la strategia della competizione tra istituzioni educative diverse è la sola che possa rianimare, pluralizzare, autonomizzare la scuola pubblica e organizzare un diverso sistema tenendo pre-

⁸³ H. SPENCER, *Il giusto ruolo del governo* (1843), in *L'uomo contro lo Stato*, a cura di A. MINGARDI, Macerata, Liberilibri, 2016, p. 246.

⁸⁴ *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, in «Il Giornale degli economisti», VIII, 14, giugno 1897, p. 496.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 497.

senti le esperienze tecniche di altri paesi». ⁸⁶ Il miraggio di una competizione fra scuola pubblica e scuole private, istituti religiosi inclusi, suscitò una reazione che ricorda le perplessità dei collaboratori del «Giornale degli economisti». Valga per tutti il commento di Norberto Bobbio (1909-2004).

Sulla «Stampa», Bobbio distinse la “libertà della scuola” («la facoltà da parte degli studenti o dei loro genitori di scegliere una scuola piuttosto che un'altra») e la “libertà nella scuola”, che coincide col fatto che «all'interno di una scuola gl'insegnanti sono liberi d'impartire e gli studenti sono liberi di ricevere insegnamenti ispirati a diversi orientamenti religiosi, filosofici, ideologici». ⁸⁷ Se dapprima Bobbio aveva insinuato che fosse “più statalistico” un sistema nel quale, attraverso il buono scuola, l'iniziativa privata era sussidiata dalla mano pubblica, replicando a Martelli che aveva a sua volta scritto al quotidiano torinese Bobbio rispolvera argomenti analoghi a quelli usati, sul «Giornale degli economisti», da Eugenio Faina: «In una società dove convivono tradizionalmente diverse confessioni religiose, come negli Stati Uniti, l'attuazione della libertà della scuola può dar vita al pluralismo scolastico, auspicato da Martelli. Nella società italiana, dove la religione cattolica è predominante, la libertà della scuola non può avere altra conseguenza, come del resto è avvenuto sinora, che la istituzione quasi esclusiva di scuole cattoliche. E pertanto la libertà nella scuola può essere garantita soltanto nelle scuole di stato». ⁸⁸

Dopo una vivace campagna a metà anni novanta, animata dal presidente della CEI Ruini e da alcuni pezzi della società civile italiana, perlopiù riuniti attorno al settimanale «Liberal», il *voucher* nel nostro paese è uscito dal dibattito, anche perché gli istituti religiosi sono stati ben contenti della più modesta “parità scolastica” riconosciuta loro con la legge Berlinguer. ⁸⁹ Se mai si aprisse un'altra finestra d'opportunità per il *buono scuola*, sarebbe interessante vedere se i suoi avversari sfodererebbero di nuovo i mede-

⁸⁶ C. MARTELLI, *Questa scuola sta andando in malora*, in «la Repubblica», 9 marzo 1986.

⁸⁷ N. BOBBIO, *Scuola degli equivoci*, in «La Stampa», 4 marzo 1986.

⁸⁸ N. BOBBIO, «Laici» e no, in «La Stampa», 11 marzo 1986.

⁸⁹ Fanno eccezione, in campo cattolico, gli scritti coraggiosi e militanti di Dario Antiseri. Si veda a titolo esemplificativo D. ANTISERI, *Il “buono-scuola” per una “buona scuola”*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015.

Libertà, anche per i credenti?

simi argomenti, in un'Italia nella quale ormai meno del 30% dei cittadini dichiara di frequentare regolarmente un luogo di culto.

Pensiamo però all'esortazione del principe di Belmonte guardando al tutto e non alla parte. Il suo richiamo ad accettare la libertà «per intero con tutte le sue conseguenze» anche quando si tratta della libertà religiosa, ovvero accettare la piena capacità di auto-organizzazione da parte dei gruppi religiosi, evoca questioni schiettamente contemporanee. Si tratta di temi che pongono enormi problemi al liberalismo classico, che pare del tutto impreparato a ragionare di multiculturalismo, o immigrazione, oscillando fra la ripetizione di formule apprezzabili ma vaghe (la tolleranza non vale con gli intolleranti) e la tentazione di cedere a nuove seduzioni hobbesiane.

Chandran Kukathas ha suggerito che «in un ordine sociale in cui la diversità deve prevalere, anziché essere soppressa, il compito più importante delle norme e delle istituzioni che lo governano è permettere a ciascuno di percorrere la propria strada».⁹⁰ Questo è dopotutto uno dei problemi cruciali della tradizione liberale: far sì che le istituzioni consentano a ciascuno di scegliere la propria via, anziché scegliere per lui. Kukathas ha altresì dimostrato come in talune interpretazioni del liberalismo si annidi un'ipocrisia fondamentale: il disaccordo è ammesso (e financo esibito) finché non tocca i principi di una "giustizia liberale" fatta coincidere con le regole del gioco della società. La critica di Kukathas è rivolta precipuamente a John Rawls (1912-2002), ma sotto questo punto di vista Rawls e i liberisti difensori dello stato laico e secolarizzato sono meno lontani di quanto appaia.

Kukathas arriva a immaginare una sorta di stato senza sovranità: uno stato del tutto sprovvisto di un'idea di coesione sociale sovraordinata a culture, tradizioni, sensibilità culturali dei suoi cittadini. Uno stato «composto da parti diverse, alcune delle quali potrebbero essere fatte a immagine dell'insieme – tollerante e liberale – mentre altre ne sono effettivamente l'opposto, settarie e rivolte all'interno» e che è «solo una comunità, una giurisdizione o un'associazione tra le tante. Potrebbe contenere molti enti minori, ma non li sottomette».⁹¹ Per Kukathas, uno stato liberale fondato su un'idea liberale del

⁹⁰ C. KUKATHAS, *Arcipelago liberale. Una teoria della diversità e della libertà* (2007), Macerata, Liberi-libri, 2012, p. 425.

⁹¹ *Ibid.*, p. 435

bene «non può accogliere coloro che rifiutano la teoria liberale del bene, anche se li può costringere ad accettarla quando sono in minoranza».⁹² L'arcipelago liberale di Kuktas è un'immagine suggestiva, avrebbe fatto felice le aspirazioni del principe di Belmonte a vedere una difesa della libertà a tutto tondo che ammettesse e valorizzasse il sentimento religioso. Ma è una visione che è difficile abbracciare senza dubbi, quando pensiamo, per dire, ai duecento jihadisti cittadini francesi che sarebbero morti fra Siria e Iraq.

Si tratta di questioni ben più grandi di chi scrive. Ci sono molti argomenti per sostenere, oggi, una qualche versione aggiornata della tesi di Barone per cui quando un gruppo sociale mette in campo idee apertamente *nemiche* dell'ordinamento politico valgono regole d'ingaggio diverse. Se però il liberismo dei liberisti era davvero in qualche misura una reazione ai privilegi, una richiesta di eguale trattamento senza protezioni e regolamentazioni che tutelano o colpiscono questo o quel gruppo sociale, è difficile non pensare che anche oggi Granito avrebbe una qualche ragione; che colpisce il silenzio sui temi delle leggi speciali giustificate in nome della lotta al terrorismo, o su questioni solo apparentemente marginali come la proibizione francese del *burkini*, di chi è altrimenti attentissimo a difendere la libertà di scambiare. Ora come allora, innanzi ai tentativi apertamente sediziosi vale la considerazione del principe di Belmonte: tribunali e norme già esistono. La questione è come comportarsi con convincimenti religiosi che di quei tentativi sono considerati la premessa logica.

Insomma, come all'epoca il problema del “che fare” con la chiesa cattolica era la vera questione politica del momento, oggi probabilmente lo sono l'atteggiamento da tenere rispetto al multiculturalismo e all'immigrazione. La domanda se i liberisti non peccino di “una certa quale timidità” su queste questioni non è fuori luogo. Forse ci si potrebbe persino chiedere se davvero siano capaci di articolare, in merito, un pensiero.

Nella sua semplicità, l'antinomia paretiana – «O si crede buona la libertà, o si crede cattiva» – peccherà forse di ingenuità. Ma ha una sua coerenza, e una sua umanità.

⁹² *Ibid.*, p. 439.

CLAUDIA MORINI

L'evoluzione della libertà religiosa nel diritto internazionale

Abstract: *Over the past decades the protection of the right to religious freedom has been recognized at universal and at regional level. Nowadays, in the international scenario there are several legally binding instruments dealing with freedom of religion as well as different mechanisms aimed at monitoring and protecting this fundamental human right. This paper will thus examine all the relevant international and regional legal instruments in the field of religious freedom.*

Keywords: Religious Freedom; United Nations; Regional Organizations; Human Rights.

1. *Introduzione*

Il diritto alla libertà religiosa è uno dei diritti umani più antichi. Tra gli eventi cruciali per il suo riconoscimento vi sono sia le guerre di religione del XVI e XVII secolo sia l'avvento dell'Illuminismo.¹ La pace religiosa di Augusta del 25 settembre 1555, con la quale venne sancita la divisione di fatto del Sacro Romano Impero tra cattolici e luterani e si affermò l'importante principio *cuius regio, eius religio* storicamente rappresentò un momento cruciale per l'affermarsi della libertà in parola.²

Il trattato di Osnabrück del 24 ottobre 1648, che insieme al trattato di Münster sancì la pace di Westphalia che pose fine alla sanguinosa guerra dei trent'anni, includeva una clausola con la quale si limitava il potere dei sovrani territoriali di decidere la religione dei loro sudditi. In base all'art. V (31) e (32) del trattato, infatti, i sovrani dovevano rispettare lo *status quo* religioso esistente al 1624. Questa forma di tolleranza religiosa, seppur limitata, fu poi sviluppata dai filosofi illuministi costituì la base anche per l'elaborazione dei primi documenti in materia di diritti umani del XVIII secolo.

Un successivo passaggio importante si ebbe con la conferenza di Parigi del 1919, quando, cessato il primo conflitto mondiale, tra le maggiori preoccupazioni vi fu quella di tutelare le minoranze religiose all'interno delle nuove realtà territoriali dell'Europa

¹Cfr. C. WALTER, *Religion or Belief, Freedom of, International Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, aggiornato a gennaio 2008, in www.mpepil.com.

²Per una ricostruzione storica completa vedi M.D. EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

dell'Est e Centrale. Esempio in proposito fu il *Minorities Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Poland* del 28 giugno 1919, il cui art. 2 disponeva che «[a]ll inhabitants of Poland shall be entitled to the free exercise, whether public or private, of any creed, religion or belief, whose practices are not inconsistent with public order or morals». Il successivo art. 7 tutelava poi la popolazione polacca anche contro possibili forme di discriminazione su base religiosa.

Il diritto alla libertà religiosa fu uno dei primi a essere articolato nel secondo dopoguerra, essendo quella religiosa una delle quattro libertà fondamentali cui aveva fatto già riferimento il presidente americano Roosevelt nella *Declaration by United Nations* del 1942.³ A partire da questo momento storico, la protezione della libertà religiosa fu scissa da quella delle minoranze, cui sino a quel momento era stata strettamente connessa, e si affermò come diritto umano autonomo nell'ambito dei diversi strumenti giuridici vincolanti e non, che nel tempo furono adottati.

2. La libertà religiosa nel diritto internazionale contemporaneo

L'inclusione della libertà di credo nella *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948 non fu mai contestata; ciò nonostante, la stesura del futuro art. 18 della dichiarazione non fu semplice, in quanto difficoltà emersero per pervenire ad una definizione uniforme di "libertà religiosa".⁴

I problemi principali riguardarono sia la protezione di quei credo non direttamente legati all'esercizio di un culto, incluso l'ateismo, sia la definizione di possibili restrizioni all'esercizio di tale libertà che le stesse condizioni perché tali restrizioni fossero ritenute legittime. Anche la questione del proselitismo, unitamente alla possibilità per gli individui di cambiare credo fu oggetto di accesi dibattiti. L'inclusione nel testo del riferimento a "pensiero e coscienza" fece in modo di superare l'*empasse* legata a credi non strettamente religiosi e all'ateismo; anche l'espressa menzione della possibilità di cambiare credo venne infine inclusa nel testo.

³ Cfr. 1942: *Declaration of the United Nations*, in <http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1942-declaration-united-nations/>.

⁴ Sulla stesura dell'art. 18 della dichiarazione vedi M. SCHEININ, *Article 18*, in G. ALFREDSSON - A. EIDE, eds., *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*, Boston-London, The Hague, 1999, pp. 379-382; EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, cit., pp. 183-193.

L'evoluzione della libertà religiosa

Nonostante il raggiungimento di alcuni obiettivi condivisi, molte questioni rimasero aperte, ivi inclusa quella relativa all'interpretazione che alcuni stati avrebbero poi dato del contenuto del testo approvato. Se, però, all'epoca non ci si soffermò troppo sul tentativo di risolvere tali divergenze, fu perché si pensava di affrontarle e risolverle in un successivo documento dal carattere giuridicamente vincolante.

Di fatto, comunque, tale prospettiva restò disattesa in quanto l'art. 18 del *Patto sui diritti civili e politici* del 1966, la prima norma internazionale vincolante in materia di libertà religiosa, non fece più esplicita menzione, ad esempio, del diritto di poter cambiare religione, diritto riconosciuto nella dichiarazione del 1948, ma si limitò a statuire un più generico diritto di «avere o di adottare una religione o un credo di propria scelta».⁵

Nel tempo, le lacune all'epoca lasciate a livello normativo sono state in parte colmate dall'attività del Comitato sui diritti umani, in particolare grazie al *General Comment No. 22(48)* del 20 luglio 1993.⁶ In esso, il comitato ha evidenziato l'ampia portata del diritto in esame, affermando, senza lasciare ombra di dubbio, che «[a]rticle 18 protect theistic, non-theistic and atheistic beliefs, as well as the right not to profess any religion or belief. The terms 'belief' and 'religion' are to be broadly construed» (par. 2).⁷ Inoltre, si afferma che «[a]rticle 18 is not limited in its application to traditional religions and belief with institutional characteristics or practices analogous to those of traditional religions» (par. 2).⁸

Un altro importante riferimento contenuto nel *General Comment* è quello fatto al divieto di discriminazione per motivi religiosi. Al par. 9, infatti, il comitato ha statuito che «[t]he fact that a religion is recognized as a State religion or that it is established as official or traditional or that its followers comprise the majority of the population, shall not result in any impairment of the enjoyment of any of the rights under the Covenant,

⁵Cfr. *International Covenant on Civil and Political Rights*, GA/RES/2200A, XXI, December 16, 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976. Per una ricostruzione della fase di elaborazione dell'art. 18 del patto, cfr. M.J. BOSSUYT, *Guide to the Travaux Préparatoires of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987, pp. 351-371.

⁶Vedi HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General Comment 22, Article 18* (Forty-Eight Session, 1993) (d'ora in avanti CCPR/C/21/Rev.1/Add. 4) adottato il 20 luglio 1993. In dottrina vedi, tra gli altri, B.G. TAHZIB, *Freedom of Religion or Belief*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1996, pp. 249-375; EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, cit., pp. 207-226.

⁷Cfr. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 4.

⁸*Ibid.*

including articles 18 and 27, nor in any discrimination against adherents to other religions or non-believers. In particular, certain measures discriminating against the latter, such as measures restricting eligibility for government service to members of the predominant religion or giving economic privileges to them or imposing special restrictions on the practice of other faiths, are not in accordance with the prohibition of discrimination based on religion or belief and the guarantee of equal protection under article 26».⁹

Proseguendo nell'analisi degli strumenti giuridici internazionali che hanno affrontato la questione della libertà religiosa, del 25 novembre 1981 è la *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo*.¹⁰ Si tratta dell'unico strumento internazionale che si occupa specificamente dell'intolleranza e della discriminazione per motivi religiosi. Nel *Preambolo* si chiarisce subito che la religione e il credo, per l'individuo che li professi, sono tra gli elementi fondamentali della propria concezione della vita. Alla religione e al credo viene attribuito un significato olistico che permea tutta l'esistenza dell'individuo/credente; essi contribuiscono a plasmare l'identità degli individui, creando un profondo senso di lealtà e attaccamento anche alla comunità religiosa di riferimento. Questi sentimenti sono basati sulla profonda condivisione di valori, norme etiche, pratiche e visione del mondo.

Nella dichiarazione, inoltre, alla statuizione sulla libertà religiosa in generale contenuta nell'art. 1, in base al quale «1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Questo diritto include la libertà di professare una religione o qualunque altro credo di propria scelta, nonché la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo, sia a livello individuale che in comune con altri, sia

⁹*Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief*, A/RES/36/55, November 25, 1981, art. 6.

¹⁰ Cfr. *ibid.* Sulla dichiarazione, si rimanda a N. LERNER, *Incitement to Hatred and the 1981 United Nations Declaration on Religion or Belief*, in M.D. EVANS - P. PETKOFF - J. RIVERS, eds., *The Changing Nature of Religious Rights under International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 80 e ss.; M. WIENER, *Interpretation of the 1981 Declaration through the Mandate Practice of the United Nations Special Rapporteur on Religion or Belief*, *ibid.*, p. 51 e ss.; B.G. TAHZIB, *Freedom of Religion or Belief*, cit., pp. 122-212; EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, cit., pp. 227-261; D. SULLIVAN, *Advancing the Freedom of Religion or Belief Through the UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination in AJIL*, LXXXII, 1988, p. 487 e ss.; B. DICKSON, *The UN and Freedom of Religion*, in «International and Comparative Law Quarterly», XLIV, 1995, p. 327 e ss., in specie pp. 344-352.

L'evoluzione della libertà religiosa

in pubblico che in privato, per mezzo del culto e dell'osservanza di riti, della pratica e dell'insegnamento. 2. Nessun individuo sarà soggetto a coercizioni di sorta che pregiudichino la sua libertà di professare una religione o un credo di propria scelta. 3. La libertà di professare la propria religione o il proprio credo potrà essere soggetta alle sole limitazioni prescritte dalla legge e che risultino necessarie alla tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico e della sanità pubblica o della morale o delle libertà e dei diritti fondamentali altrui», si affianca quella sul divieto di discriminazione contenuta nell'art. 2 che recita: «1. Nessun individuo può essere soggetto a discriminazioni di sorta da parte di uno stato, un'istituzione, di un gruppo o di un qualsiasi individuo sulla base della propria religione o del proprio credo. 2. Ai fini della presente dichiarazione, l'espressione "intolleranza e discriminazione fondate sulla religione o il credo" sta a significare ogni forma di distinzione, di esclusione, di restrizione o di preferenza basate sulla religione o il credo, avente per scopo o per effetto la soppressione la limitazione del riconoscimento, del godimento o dell'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali su una base di eguaglianza».

La maggiore novità rispetto ai documenti precedenti è la formulazione dell'art. 6 che contiene un catalogo delle specifiche forme in cui la libertà di religione può manifestarsi: «In conformità all'articolo 1 della presente dichiarazione e previa riserva delle disposizioni del paragrafo 3 del suddetto articolo, il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di credo include, tra l'altro, le libertà seguenti: a) la libertà di professare un culto e di tenere riunioni connesse ad una religione o a un credo, e di istituire e mantenere luoghi a tali fini; b) la libertà di fondare e di mantenere appropriate istituzioni di tipo caritativo o umanitario; c) la libertà di produrre, acquistare ed usare, in misura adeguata, gli oggetti necessari ed i materiali relativi ai riti e alle tradizioni di una religione o di un credo; d) la libertà di insegnare una religione o un credo in luoghi adatti a tale scopo; e) la libertà di sollecitare e di ricevere contributi volontari, di natura finanziaria e di altro tipo, da parte di privati e di istituzioni; f) la libertà di formare, di nominare, di eleggere, di designare per successione gli appropriati leaders, in conformità ai bisogni e alle norme di qualsiasi religione o credo; g) la libertà di rispettare i giorni di riposo e di celebrare le festività ed i riti di culto secondo i precetti della propria religione o credo; h) la libertà di istituire e di mantenere comunicazioni

con individui e comunità in materia di religione o di credo, a livello nazionale ed internazionale». ¹¹

3. *Lo Special Rapporteur on Freedom of Religion and Belief delle Nazioni Unite*

Dal 1986 sul rispetto della *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo* "vigila" lo UN Special Rapporteur on freedom of religion or belief.¹² Dal momento della sua istituzione, lo Special Rapporteur ha presentato circa cento rapporti alla commissione per i diritti umani, all'assemblea generale, al consiglio per i diritti umani nonché nell'ambito di numerose conferenze in tutto il mondo. Con la sua attività, questa figura ha nel corso degli anni applicato, interpretato e contribuito a sviluppare il contenuto della dichiarazione del 1981. Dal marzo 1986 a oggi, si sono succeduti quattro Special Rapporteurs, ognuno dei quali ha diversamente contribuito all'applicazione e interpretazione della dichiarazione.¹³

Quanto al mandato di questa figura di garanzia, sono identificabili le seguenti attività: «To promote the adoption of measures at the national, regional and international levels to ensure the promotion and protection of the right to freedom of religion or belief; to identify existing and emerging obstacles to the enjoyment of the right to freedom of religion or belief and present recommendations on ways and means to overcome such obstacles; to continue her/his efforts to examine incidents and governmental actions that are incompatible with the provisions of the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief and to recommend remedial measures as appropriate; to continue to apply a

¹¹*Declaration on the Elimination of All Forms of intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief*, art. 6.

¹²Vedi la risoluzione della Commission on Human Rights 1986/20, con la quale venne istituito lo Special Rapporteur on religious intolerance e le risoluzioni dello Human Rights Council 6/37, 14/11 e 22/20. Nel 2000, la commissione decise di cambiare il nome del mandato in Special Rapporteur on freedom of religion or belief, dicitura che fu in seguito approvata dalla decisione dell'ECOSOC 2000/261 e sostenuta dalla risoluzione dell'assemblea generale 55/97. Vedi, di recente, H. BIELEFELDT, *The Politics of International Religious Freedom: Remarks by the UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief*, in M. LUGATO, a cura di, *La libertà religiosa secondo il diritto internazionale e il conflitto globale dei valori*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 67 e ss.

¹³Sono Mr. Angelo Vidal d'Almeida Ribeiro (marzo 1986-marzo 1993); Mr. Abdelfattah Amor (aprile 1993-luglio 2004); Mss. Asma Jahangir (agosto 2004-luglio 2010) e Mr. Heiner Bielefeldt (da agosto 2010 a oggi). Cfr. il sito <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FreedomReligionIndex.aspx>.

L'evoluzione della libertà religiosa

gender perspective, inter alia, through the identification of gender-specific abuses, in the reporting process, including in information collection and in recommendations».¹⁴

Per portare a termine il suo mandato istituzionale, lo Special Rapporteur può attivarsi nei seguenti modi: «a) Transmits urgent appeals and letters of allegation to States with regard to cases that represent infringements of or impediments to the exercise of the right to freedom of religion and belief; b) undertakes fact-finding country visits; c) submits annual reports to the Human Rights Council, and General Assembly, on the activities, trends and methods of work».¹⁵

4. La libertà di religione negli strumenti giuridici regionali

Dopo questa breve panoramica sul contesto universale, veniamo ora a delineare il contenuto della libertà di religione nei principali strumenti in materia di protezione dei diritti umani adottati a livello regionale. Oltre alla *Dichiarazione universale* del 1948 (art. 18), al *Patto sui diritti civili e politici* del 1966 (art. 18) e alla *Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo* del 1981 (art. 1), infatti, la libertà religiosa è stata riconosciuta come meritevole di tutela in numerosi strumenti giuridici a carattere regionale:¹⁶ la *Convenzione americana sui diritti dell'uomo* del 1969, la *Carta africana sui diritti umani e dei popoli* del 1986, la *Carta araba sui diritti dell'uomo* del 2004, la *Dichiarazione dell'ASEAN sui diritti umani* del 2012, la *Convenzione del Commonwealth degli stati indipendenti sui diritti umani e le libertà fondamentali* (convenzione CIS) del 1995¹⁷ e la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* del 1950.

¹⁴A. SHAHEED, *Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief*, in <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FreedomReligionIndex.aspx>.

¹⁵*Ibid.*

¹⁶Sul fenomeno della regionalizzazione dei diritti, vedi, tra gli altri, G. GIOFFREDI, *La condizione internazionale del minore nei conflitti armati*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 9 e ss.

¹⁷Del 2013 è la nuova *Charter of the Commonwealth*, nella cui sezione IV, dedicata a *Tolerance, Respect and Understanding*, si afferma: «We emphasise the need to promote tolerance, respect, understanding, moderation and religious freedom which are essential to the development of free and democratic societies, and recall that respect for the dignity of all human beings is critical to promoting peace and prosperity. We accept that diversity and understanding the richness of our multiple identities are fundamental to the Commonwealth's principles and approach». Cfr. <http://thecommonwealth.org/commonwealth-charter-section/tolerance-respect-and-understanding#sthash.3b8iHYxv.dpuf>.

Nella *Convenzione americana sui diritti dell'uomo* (ACHR) adottata a San José (Costa Rica) il 22 novembre 1969,¹⁸ l'art. 2 statuisce che «1. Everyone has the right to freedom of conscience and of religion. This right includes freedom to maintain or to change one's religion or beliefs, and freedom to profess or disseminate one's religion or beliefs, either individually or together with others, in public or in private. 2. No one shall be subject to restrictions that might impair his freedom to maintain or to change his religion or beliefs. 3. Freedom to manifest one's religion and beliefs may be subject only to the limitations prescribed by law that are necessary to protect public safety, order, health, or morals, or the rights or freedoms of others. 4. Parents or guardians, as the case may be, have the right to provide for the religious and moral education of their children or wards that is in accord with their own convictions».

La *Carta africana sui diritti umani e dei popoli*, adottata a Nairobi (Kenya) il 28 giugno 1981,¹⁹ all'art. art. 8 prevede invece che «[f]reedom of conscience, the profession and free practice of religion shall be guaranteed. No one may, subject to law and order, be submitted to measures restricting the exercise of these freedoms».

La *Carta araba sui diritti dell'uomo*, adottata dalla Lega degli stati arabi il 22 maggio 2004 (che ha sostituito quella previgente del 1994),²⁰ all'art. 30 enuncia che «1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion and no restrictions may be imposed on the exercise of such freedoms except as provided for by law. 2. The freedom to manifest one's religion or beliefs or to perform religious observances, either alone or in community with others, shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a tolerant society that respects human rights and freedoms for the protection of public safety, public order, public health or morals or the fundamental rights and freedoms of others. 3. Parents or guardians have the freedom to provide for the religious and moral education of their children».

¹⁸Il testo, entrato in vigore il 18 luglio 1978, è stato pubblicato in OAS Treaty Series 36. Vedi anche https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm.

¹⁹Cfr. *African Charter on Human and People's Right*, in <http://www.achpr.org/instruments/achpr/>. La carta è entrata in vigore il 21 ottobre 1986.

²⁰Per la versione in inglese, cfr. *League of Arab States, Arab Charter on Human Rights*, May 22, 2004, in <http://hrlibrary.umn.edu/instreet/loas2005.html>. La carta revisionata è entrata in vigore il 15 marzo 2008.

L'evoluzione della libertà religiosa

Nel continente asiatico, l'*ASEAN Human Rights Declaration*, adottata il 18 novembre 2012 a Phnom Penh (Cambogia),²¹ all'art. 22 statuisce che «[e]very person has the right to freedom of thought, conscience and religion. All forms of intolerance, discrimination and incitement of hatred based on religion and beliefs shall be eliminated».

La *Convenzione del Commonwealth degli Stati indipendenti sui diritti umani e le libertà fondamentali* (Convenzione CIS), firmata a Minsk (Bielorussia) il 26 maggio 1995,²² prevede all'art. 10 che «1. Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and faith. This right shall include freedom to choose one's religion or belief and freedom, either alone or in community with others, to engage in religious worship, attend and perform religious and ritual ceremonies and act in accordance with them. 2. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety, public order, public health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others».

Da ultimo, menzioniamo l'art. 9 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, che così dispone: «1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance. 2. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others».²³

Ciò che emerge ad una prima analisi complessiva di questi strumenti internazionali, sia a carattere universale che regionale, è la struttura prevalentemente tripartita della

²¹Cfr. *ASEAN Human Rights Declaration (AHRD) and the Phnom Penh Statement on the Adoption of the AHRD and Its Translations*, in <http://www.asean.org/wpcontent/uploads/images/resources/ASEAN%20Publication/2013%20%287.%20Jul%29%20%20ASEAN%20Human%20Rights%20Declaration%20%28AHRD%29%20and%20Its%20Translation.pdf>.

²²La convenzione è entrata in vigore l'11 agosto 1998. Cfr. *CIS Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, Signed in Minsk, Belarus, on 26 May 1995 by all CIS Member States, in <http://www.unhcr.org/protection/migration/4de4eef19/cis-convention-human-rights-fundamental-freedoms.html>.

²³*Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Roma, 4 novembre 1950, art. 9.

libertà in esame. In primo luogo vi è l'affermazione del diritto alla libertà di “pensiero, coscienza e religione”; il secondo passaggio riguarda invece le forme di manifestazione di tale libertà, sia nella sua componente individuale che collettiva; infine, il terzo e ultimo aspetto è quello relativo alle limitazioni cui tale libertà può essere soggetta.

Dunque, il primo elemento da analizzare è l'affermazione stessa del diritto alla libertà religiosa. I tre strumenti delle Nazioni Unite e la convenzione europea adottano la medesima definizione: «Ogni individuo ha il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e di religione». Similmente il testo della convenzione CIS, che alla parola “religione” si limita a sostituire la parola “fede”. La convenzione americana contempla solo la libertà di coscienza e religione, includendo invece quella di pensiero nel successivo articolo riservato alla libertà di espressione. La carta araba garantisce la libertà di credo, pensiero e opinione. La carta africana, invece, si preoccupa che siano garantite la libertà di coscienza nonché la professione e la libera pratica religiosa. La dichiarazione ASEAN, infine, garantisce la libertà di pensiero, coscienza e religione si preoccupa di condannare le forme di discriminazione fondate su motivi religiosi.

Quanto invece al diritto a manifestare un credo religioso, anche qui a livello di Nazioni Unite e di convenzione europea l'approccio nella formulazione risulta essere pressoché simile. In base all'art. 18 della *Dichiarazione universale*, infatti, «[o]gni individuo ha [...] la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti».²⁴ Nella formulazione dell'art. 9 della convenzione europea il culto è posto prima delle altre forme in cui può manifestarsi tale libertà.

La *Convenzione CIS* tutela la libertà religiosa sia individuale che nella sua dimensione “collettiva”, mentre la convenzione americana afferma che la libertà di manifestare la propria religione include la possibilità di manifestare o di disseminare la propria religione o il proprio credo individualmente o insieme ad altri individui, in privato o in pubblico. Invero, nulla viene enunciato in merito ai “modi” attraverso i quali tale manifestazione può, di fatto, concretizzarsi.

La *Dichiarazione ASEAN* nulla dice in merito alla libertà di manifestazione mentre la carta africana afferma un po' vagamente che deve essere garantita la professione e la

²⁴*Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, Parigi, 10 dicembre 1948, art. 18.

L'evoluzione della libertà religiosa

libera pratica della religione. La *Carta araba*, infine, afferma che gli aderenti ad ogni religione hanno il diritto di praticare la loro religione e di manifestare le loro idee attraverso l'espressione, la pratica o l'insegnamento.

Da questa breve analisi emerge che, in quasi tutti gli strumenti analizzati, l'affermazione dell'esistenza del diritto alla libertà religiosa deve essere completata dalla possibilità di poter liberamente manifestare il proprio credo. Più in generale, però, le perplessità che emergono da una prima lettura delle norme riguardano la loro ampia formulazione. Da esse, infatti, non emerge quali possano essere le attività pratiche concretamente riconosciute ai fini della libertà di manifestazione e, soprattutto, se le forme in cui tale manifestazione può concretizzarsi siano poi solo quelle indicate o meno.

Nel continente europeo, data la flessibilità della formulazione delle norme della convenzione europea, la corte europea dei diritti dell'uomo ha spesso interpretato il contenuto di tale libertà con una certa elasticità con riferimento alle forme e alle attività pratiche ammesse e tutelate ai sensi degli articoli rilevanti, colmando in via giurisprudenziale le lacune del testo.

Veniamo ora ad analizzare il terzo aspetto, ovvero quello delle limitazioni all'esercizio della libertà religiosa. Mentre nell'art. 29, par. 2 della *Dichiarazione universale* vi è il riferimento a una generica limitazione di tutti i diritti garantiti dalla stessa, nei successivi strumenti a vocazione universale, ovvero il patto e la dichiarazione del 1981, le limitazioni sono ammesse solo rispetto alla possibilità di manifestare la propria religione e non in riferimento al diritto complessivamente considerato. Lo stesso dicasi per la *Carta africana*, per la *Carta araba*, per la *Convenzione americana*, per la *Convenzione CIS* e per la *Convenzione europea*. Nella *Dichiarazione ASEAN*, invece, ritroviamo una clausola generale di limitazione applicabile a tutti i diritti in essa riconosciuti, in base alla quale «the human rights and fundamental freedoms of every person shall be exercised with due regard to the human rights and fundamental freedoms of others. The exercise of human rights and fundamental freedoms shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition for the human rights and fundamental freedoms of others, and to meet the just requirements of national security, public order, public health, public

safety, public morality, as well as the general welfare of the peoples in a democratic society».²⁵

Quanto alla possibilità di derogare in casi eccezionali al rispetto dei diritti umani garantiti negli strumenti giuridici esaminati, solo nel *Patto* e nella *Convenzione americana* la libertà religiosa non rientra espressamente tra quelli derogabili in tempo di guerra.

La *Convenzione europea* merita alcune considerazioni più approfondite. In essa la questione della limitazione al godimento del diritto alla libertà religiosa è affrontata specificamente. Dalla lettura dell'art. 9 della convenzione emerge *in primis* una chiara distinzione tra i due aspetti che caratterizzano il diritto alla libertà religiosa: da un lato, infatti, è protetta la dimensione interiore di tale libertà, il cosiddetto *forum internum*,²⁶ dall'altro, a essere ugualmente tutelata è la sua dimensione esterna, ovvero il diritto di manifestare il proprio credo, il cosiddetto *forum externum*. La protezione del primo dei due aspetti indicati implica che la libertà di scegliere una religione o un credo è assoluta: ogni individuo è dunque libero di professare il culto liberamente scelto senza dover subire costrizioni di alcun genere. Dato il suo carattere di diritto soggettivo assoluto, la dimensione interna gode, anche a livello giurisdizionale, di una tutela che non può conoscere eccezioni o limitazioni.²⁷

²⁵ *ASEN Human Rights Declaration*, adottata il 18 novembre 2012, par. 8.

²⁶ Cfr. C. MORINI, *Secularism and Freedom of Religion: The Approach of the European Court of Human Rights*, in «Israel Law Review», XLIII, 3, 2010, p. 611 e ss.: «The *forum internum* is inviolable and absolute in the sense that the right to have or not to have a religion as the right to change or to abandon religion cannot be subject to none of the possible limitations to which the manifestation of religion could instead be subject» (p. 613). Per una ricostruzione storica del diritto alla libertà religiosa a livello internazionale vedi, tra gli altri, C. FOCARELLI, *Evoluzione storica e problemi attuali del diritto alla libertà religiosa*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 2, 2008, p. 229 e ss. Sul nesso tra religioni e diritti umani vedi, invece, per tutti, V. POSSENTI, a cura di, *Diritti umani e libertà religiosa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.

²⁷ Cfr., per una prima elaborazione di tale conclusione, la decisione della commissione europea dei diritti dell'uomo in *C. v. United Kingdom* del 15 dicembre 1983, ricorso n. 10358/83. In seguito anche la corte si pronunciò negli stessi termini, in primo luogo nel caso *Kokkinakis v. Greece*, ricorso n. 14307/88, sentenza del 25 maggio 1993 (par. 33) e anche, in maniera ancora più esplicita, in *Saniewski v. Polonia*, del 26 giugno 2001, ricorso n. 40319/98, par. 1. Vedi, tra gli altri, A. CANNONE, *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa*, in «Rivista internazionale dei diritti dell'uomo», II, 1996, p. 264 e ss. L'assolutezza del diritto in parola è stata poi rilevata anche in altri documenti internazionali, tra cui si rilevano senz'altro le *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief* adottate in seno all'OSCE. Si veda in particolare la parte II, lettera B, punto 1, laddove è chiaramente statuito che «[i]n any event, the right to “change” or “to have or adopt” a religion or belief appears to fall within the domain of the absolute internal-freedom right, and legislative

Discorso diverso, invece, per quanto riguarda il *forum externum* che si presta a poter subire limitazioni; ciò perché la “manifestazione” del proprio credo o della propria religione potrebbe avere come possibile ripercussione quella di “interferire” con i diritti altrui o di costituire una “minaccia” per la società. Le limitazioni sono riconosciute nel secondo comma dell’art. 9 e, come requisito generale di ammissibilità, devono essere prescritte dalla legge e costituire misure necessarie in una società democratica.

Le motivazioni individuate nel comma, necessarie per giustificare limitazioni alla dimensione esterna della libertà religiosa, sono la pubblica sicurezza, l’ordine, la salute e la morale pubblica, nonché la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Tali restrizioni, di fatto, compongono la sfera di discrezionalità all’interno della quale ogni stato membro del consiglio d’Europa può determinare il rapporto tra diritti individuali ed esigenze della collettività. Tale discrezionalità, dunque, non è stata concepita come “sconfinata”, ma trova invece una sua specifica delimitazione nella necessità che lo stato dimostri l’esistenza delle tre condizioni poste a garanzia della libertà individuale, ovvero la legalità, la necessità e la democraticità della misura limitativa posta in essere.²⁸

Quanto alla concreta applicazione delle limitazioni individuate, condividiamo in questa sede quanto emerso in dottrina, laddove è stato riconosciuto che «[t]he more fundamental the right, the more specifically the limitation must be tailored to the aim sought and the more the means chosen must be proportional to a legitimate end».²⁹

5. Considerazioni conclusive

provisions that impose limitations in this domain are inconsistent with internal-freedom requirements». Sulle *Linee Guida* dell’OSCE si tornerà ampiamente alla fine di questo capitolo.

²⁸In dottrina vedi, tra gli altri, J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Limitations on Religious Freedom in the Case Law of the European Court of Human Rights*, in «Emory International Law Review», 19, 2005, p. 587 e ss.; M. NOWAK - T. VOSPERNIK, *Permissible Restrictions on Freedom of Religion or Belief*, in T. LINDHOLM - W.C. DURHAM - B.G. TAHZIB-LIE, eds., *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 147 e ss. Per una critica all’applicazione fatta dalla corte del requisito della “necessità” si rinvia a C. EVANS, *The “Islamic Scarf” in the European Court on Human Rights*, in «Melbourne J. Int’l L.», 7, 2006, p. 52 e ss., in specie pp. 56-57.

²⁹Cfr. M. TODD PARKER, *The Freedom to Manifest Religious Belief: an Analysis of The Necessity Clauses of the ICCPR and the ECHR*, in «Duke J. Comp. & Int’l L.», 17, 2006, p. 91 e ss., in specie p. 100. Bisogna ricordare che la clausola limitativa presente nel secondo comma dell’art. 9, invero, non rappresenta un *unicum* nel sistema della convenzione europea, essendo essa prevista anche in relazione ad altre libertà, quali quella di espressione e di riunione ed anche in relazione al diritto al rispetto della vita privata.

La “religione” in quanto fenomeno umano è di difficile definizione; ugualmente, il “diritto alla libertà religiosa” è, tra quelli riconosciuti a livello internazionale, uno di quelli che presenta maggiori profili di problematicità. In proposito, ben può ritenersi che, sul piano giuridico, una parte della complessità che caratterizza la libertà religiosa sia da ascrivere alla diversa attitudine che i singoli ordinamenti nazionali mostrano verso il fenomeno religioso in sé considerato, alla luce sia dei principi fondanti di ogni ordinamento, sia della pertinente normativa di settore.

La libertà religiosa, poi, spesso entra in competizione con la tutela di altri diritti, civili e politici, e funge da criterio valutativo anche per il livello di protezione ad essi garantito nei contesti statuali di riferimento.³⁰ Da un lato, la libertà di pensiero, coscienza e religione è quindi un aspetto fondamentale della tutela internazionale dei diritti umani, dall’altro, a volte essa si trova in rapporto quasi “conflittuale” con altre libertà ugualmente protette: si pensi ad esempio alla libertà di espressione. Più in generale, uno degli aspetti problematici della libertà in parola deriva dal suo far capo a sistemi, le religioni, che spesso si propongono come fonti di valori universali, offrendo una loro specifica visione di come i rapporti sociali andrebbero creati e governati.

È dunque alla luce di questa consapevolezza della complessità del fenomeno religioso e della sua conseguente regolamentazione nel più ampio contesto nel sistema

³⁰Esemplare è l’*Atto finale* della conferenza di Helsinki del 1° agosto 1975 al cui punto VII - *Rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo* - si stabilisce che «gli stati partecipanti rispettano i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo, per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione. Essi promuovono e incoraggiano l’esercizio effettivo delle libertà e dei diritti civili, politici, economici, sociali, culturali ed altri che derivano tutti dalla dignità inerente alla persona umana e sono essenziali al suo libero e pieno sviluppo. In questo contesto gli stati partecipanti riconoscono e rispettano la libertà dell’individuo di professare e praticare, solo o in comune con altri, una religione o un credo agendo secondo i dettami della propria coscienza. Gli stati partecipanti nel cui territorio esistono minoranze nazionali rispettano il diritto delle persone appartenenti a tali minoranze all’uguaglianza di fronte alla legge, offrono loro la piena possibilità di godere effettivamente dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e, in tal modo, proteggono i loro legittimi interessi in questo campo. Gli stati partecipanti riconoscono il significato universale dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, il cui rispetto è un fattore essenziale della pace, della giustizia e del benessere necessari ad assicurare lo sviluppo di relazioni amichevoli e della cooperazione fra loro, come fra tutti gli stati. Essi rispettano costantemente tali diritti e libertà nei loro reciproci rapporti e si adoperano congiuntamente e separatamente, nonché in cooperazione con le Nazioni Unite, per promuoverne il rispetto universale ed effettivo. Essi confermano il diritto dell’individuo di conoscere i propri diritti e doveri in questo campo e di agire in conseguenza. Nel campo dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, gli stati partecipanti agiscono conformemente ai fini e ai principi dello statuto delle Nazioni Unite e alla *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*. Inoltre adempiono i loro obblighi quali sono enunciati nelle dichiarazioni e negli accordi internazionali pertinenti, ivi compresi fra l’altro i patti internazionali sui diritti dell’uomo, da cui siano vincolati».

L'evoluzione della libertà religiosa

internazionale e regionale di tutela dei diritti umani fondamentali, che va letto l'impatto delle norme e dei meccanismi che abbiamo individuato nel nostro breve contributo.

BRUNO PIERRI

*Realpolitik and African Nationalism:
Labour Britain and Angola in the 1960s**

Abstract: *Salazar's dictatorship was the opposite of western democracy principles, but neither London nor Washington could forget the importance of Portugal as a NATO allied country. Moreover, white regimes in Southern Africa granted the stability necessary to pursue Anglo-Saxon interests. According to both Atlantic capitals, white settlers did not have any intention to give up and African nationalists did not have the military and economic strength to defeat them. When Salazar was succeeded by Caetano, Downing Street thought he would bring modernisation, by accepting foreign companies to develop the economy, especially in Angola where oil and diamonds were being exported, and also by at least accepting the principle of self-determination. However, emancipation and equality of races was something on which African nationalists and black independent States could not tolerate any compromise. Once the process of political independence had been started, the following step was the achievement of economic sovereignty on a basis that old times diplomacy and cold war estimates were no longer able to understand.*

Keywords: Portugal; Southern Africa; Angola; Decolonisation; Self-determination; African nationalism; British realism; American Tar Baby option; Cold War.

Introduction

«In the twentieth century [...] the most striking of all the impressions I have formed [...] is of the strength of this African national consciousness».¹ Through the so-called “Wind of Change Speech” before the South African Parliament on February 3, 1960, the British Prime Minister, Harold Macmillan, marked a watershed moment for black nationalism in Africa. In a few words, Macmillan acknowledged that black people were claiming the sacred right to rule themselves. It was the first public statement of Britain's acknowledgement of majority rules questions in Africa. The address was received in quite different ways across the continent. Black nationalists in Southern Africa considered Britain's stand a promising call to arms, whilst other African Commonwealth countries started achieving independence. The first President of Ghana, Kwame Nkrumah, claimed the importance of African unity to develop a continent endowed with so much wealth. Only a strong political union could bring about full and effective development of Africa's natural resources: «[...] Africans have, indeed, begun to think continentally.

* TA4eae

¹ *Harold Macmillan's "Wind of Change" Speech*, Made to the South Africa Parliament on February 3, 1960, in <http://africanhistory.about.com>.

[...] To suggest that the time is not yet ripe for considering a political union of Africa is to evade the facts and ignore realities [...]. The emergence of such a mighty stabilising force in this strife-worn world should be regarded [...] as a practical proposition, which the peoples of Africa can, and should, translate into reality».²

On the other hand, the descendants of white settlers in Southern Africa did not share the same point of view. As an example of that, suffice it to quote the South African Prime Minister, Henrik Frensch Verwoerd, who responded to Macmillan that doing justice meant to be just not only to black Africans, but also to the white man of Africa. He declared himself proud that the white people had «[...] brought civilisation here», and had «[...] made the present developments of black nationalists possible. By bringing them education, by showing them this way of life, by bringing in industrial development, by bringing in the ideals which western civilisation has developed itself».³

Another negative response to Macmillan's initiative came from Antonio de Oliveira Salazar, the dictator of Portugal. According to the Prime Minister of the Latin country, African elites did not exist in sufficient number and at all levels to justify the administration of government, as well as private enterprises. Therefore, he was persuaded that the new States in the black continent would run the risk of finding themselves in a situation of subjugation even worse. Such pace towards self-determination, he carried on in a statement of 1963, was based on two wrong premises, that is anti-white racism and the alleged unity of the peoples of the continent. That was the way to subordinate black people to the Arabs, while rejecting all that white men had brought. For these reasons, the Portuguese tyrant thought that the development of those territories would only be possible on a multiracial ground, with responsibilities in any field to the most qualified, regardless of their colour.⁴ Portuguese colonialists affirmed that it was possible to apply the principle of nationalism to territories where not even the embryo of a nationality had ever existed. Such a statement was based on the theory according to which no racial distinction was implemented in Portuguese overseas provinces and in no part of such lands

² K. NKURUMAH, *I Speak of Freedom: A Statement of African Ideology, 1961*, in www.marxists.org.

³ *Hendrik Verwoerd's Response to the 'Winds of Change' Speech*, South Africa Parliament February 3, 1960, in <http://africanhistory.about.com>.

⁴ See A. DE OLIVEIRA SALAZAR, *The Civilized Man's Burden*, extracted from *The Road for the Future*, 1963, in R.H. CHILCOTE, *Emerging Nationalism in Portuguese Africa: Documents*, Stanford, CA, Hoover Institution Press, Stanford University, 1972, pp. 2-4.

there was anything but Portuguese nationalism. Lusitanian communities in Africa, it was stated, mingled whites and blacks with the same fervour and pride. In light of this, the white man in Lusitanian African colonies had to be obedient to the word of the Commandment and undertake the responsibility not to abandon the populations come into contact with civilisation. The Portuguese dictatorship did not want quit its possessions overseas, claiming to be representatives of the material and moral values of Western and Christian Catholic civilisation. Finally, we had better not forget what Salazar's supporters proudly said on their role against the communist threat in the Third World. In fact, the Portuguese Government was always ready to remind the Atlantic Powers that the necessities of the defence on Europe were not compatible with the African policies of the Soviet bloc.⁵ As a matter of fact, there was no chance for African nationalist claims to be hosted in the Latin capital, for even reformist colonialists shared the idea that Africa had gained when the Europeans implanted there the concepts of State and nation. As regarded in particular the area South of the Sahara, the Portuguese formula of assimilation was considered as the most beneficial for the black population. In consequence of that, the Portuguese were there to permanently stay, and the Africans who had chosen a path of detachment from the mother-country were by then heading either towards a kind of neo-colonial servitude, or a return to primitive conditions.⁶

Words like these reminded speeches addressed in South Africa, whose government had issued apartheid laws in 1948 as a pretext to implement the progress of each race keeping them apart from each other, thus protecting civilization and Christianity from what was regarded as barbarism and heathenism. Rather than separateness, Portuguese colonialism was based on the concept of assimilation, which in the XX century had acquired new roots in the so-called Lusotropicalism, a sociological theory published by the Brazilian scholar Gilberto Freyre. According to him, a common culture and social order among people of different ethnic groups and culture had been spread in tropical areas due to Lusitanian experience and experimentation. In light of this, Freyre wrote that tropical regions were becoming adapted to European life styles, not only through technology, but also and especially through political art. This was supposed to imply

⁵ Cfr. A.J. DE CASTRO FERNANDES, *Unity and the Nation*, extracted from *The Presence of Portugal in Africa, 1961*, *ibid.*, pp. 5-10.

⁶ See A. MOREIRA, *A Policy of Integration, 1961*, *ibid.*, pp. 12-18.

that foreign values were brought into harmony with native culture and habits, thus revitalising them.⁷ In a few words, the Brazilian sociologist viewed Lusotropicalism as a sort of capacity for miscegenation that the Portuguese were supposed to have, with a particular composition of cultural contributions from the native indigenous populations, the black slaves, and the Portuguese. One of the reasons was probably the fact that the Portuguese were already the product of a similar process of cultural and racial miscegenation. Freyre's ideas fitted nicely with the regime's strategy to present the Portuguese empire as a multiracial and multi-continental nation. He considered also that Lusotropical culture was a form of resistance against both the Soviet communist influence, and also the process of Americanisation. As an outcome, this theory was taught in Portugal at the social and political science institutes, feeding the popular perception of the exceptional character of Portuguese colonialism and the absence of racism in that.⁸

Actually, colonies like Angola and Mozambique, or "Overseas Provinces", as they had been renamed in 1951, were clearly seen as African and a different "constitution" was in force until 1961, when the "*Estatuto do Indigenato*" was abolished. With an economy based on forced labour, people had been divided into three legal categories: citizens, i.e. the Portuguese; indigenous or natives, also referred to as uncivilised, or unassimilated; and "assimilated". Officially it was possible for any African or mulatto to be classified as such. However, they had to undergo a probation period and exams in order to prove that they were Christian, dressed in European fashion, were monogamous, and spoke, read, and wrote fluent Portuguese. Moreover, they had to earn wages from a trade, maintain a standard of living similar to European ones and have no police record. They never amounted to more than one per cent and the main reason for that was due to the extremely small number of Africans having access to institutions able to impart Portuguese civilisation in a colony where still in 1950 ninety-seven per cent of children over the age of 15 were classified as illiterate. Apart from that, although the system was not legally based on race, its implementation was, as any mulatto who did

⁷ See G. FREYRE, *Integration and Lusotropicalology*, extracted from *Portuguese Integration in the Tropics, 1961*, *ibid.*, pp. 19-22.

⁸ See M. VALE DE ALMEIDA, *Portugal's Colonial Complex: From Colonial Lusotropicalism to Postcolonial Lusophony*, Queen's Postcolonial Research Forum Queen's University, Belfast, April 28, 2008, in <http://miguelvaledalmeida.net>.

not live in the bush and all whites were automatically classified as civilised, thus deducing their cultural level from their complexion, while Africans who had a high level of culture and lived in a European style were denied such a status if they only showed a few hints of their original ethnic identity. In brief, assimilation meant the complete annihilation of African culture and practices. Finally, assimilated people were only recruited in the lowest ranks of the public administration.⁹

On the other hand, if we have a look at African nationalists' documents we easily realise how harsh the legacy of European domination was. As concerned in particular Angola, two principles were first contested. The former said that no black person could own land, and that was why all the good land had gradually passed into the hands of white farmers; the latter had established forced labour after the abolition of slavery in 1878. Following these principles, a third one had been set up in modern times, which denied any cultural expression of Angolan identity on grounds of the country being no longer a colony, but an overseas province of Portugal.¹⁰ Moreover, rejecting allegations identifying African independence struggles with a mere subjugation to international communism, the Angolan poet Mário de Andrade wrote that until then two factors had essentially prevented the development of a successful national liberation movement. In the first place, he said, the isolation imposed by the colonial system and by the tyrannical regime in Portugal herself had been able to keep Angola as one of the most obscure and silent zones in Africa. Secondly, secrecy had deprived political organisations from contact with the masses. At the same time, the Salazar regime had raised a propaganda system portraying its African colonies as an example of territorial integration and cultural assimilation, thus making them the only places in the continent where the fight for independence had never acquired a legal character.¹¹ The fracture between Portugal's colonialism and African struggle for independence was becoming wider and wider. As an evidence of this, suffice is to quote what Viriato da Cruz stated in 1960: «[...] The nature of Portuguese colonialism is such that it cannot permit the peaceful methods we

⁹ See G.J. BENDER, *Angola under the Portuguese: The Myth and the Reality*, London, Heinemann, 1978, pp. 149-153.

¹⁰ See *Le colonialisme et l'Afrique*, extracted from «A Voz da Nação Angolana», I, 1, September 15, 1960, in CHILCOTE, *Emerging Nationalism*, cit., pp. 142-144.

¹¹ See M. DE ANDRADE, *Angolan Nationalism*, extracted from «Tribuna Socialista (Paris)», 6-7, February-March 1963, *ibid.*, pp. 184-192.

should like to pursue in order to obtain our independence. The hatred our people have for Portuguese colonialism can explode at any moment».¹²

The economic backwardness caused by the existence of forced labour and the spoliation of all rights and liberties guaranteed by the Universal Declarations of the Rights of Man was also denounced by Holden Roberto, leader of the União das Populações de Angola (UPA): «[...] The African worker is obliged to abandon everything [...] for the compulsory accomplishment of work for a Portuguese master. For twelve months this unhappy deportee is some sort of beast of the field [...]. Upon his return [...], he all too often finds his home and family in a pitiable state and his lands confiscated on the pretext that they had been abandoned».¹³

1. *The Kennedy Legacy: The Beginning of the National Liberation War and the Atlantic Reactions*

Angolan nationalists were persuaded that the “wind of change” that had seized the whole continent had become a sort of new balance of power in the world. The only risk of altering this equilibrium could come from anachronistic opposition to the legitimate aspirations of the African peoples. In view of this national awakening, they believed it was by then appropriate to invite Portugal to recognise the right of self-determination of all people subject to Portuguese colonial administration.¹⁴ In a situation like this, it had become inevitable for all tension to burst into flames. The fuse was lit on January 3, 1961, in cotton plantations in the region of Baixa de Cassanje, Malanje, in Northern Angola. The peasants boycotted the cotton fields where they worked, demanding better working conditions and higher wages to Cotonang, a company owned by Portuguese, British and German investors. Challenging the authorities, the peasants burned their identification cards and attacked Portuguese traders. The following day, the Portuguese military responded by bombing villages in the area. The point was that cotton growing

¹² V. DA CRUZ, *Speech to Second Conference of Solidarity with Afro-Asian Peoples*, April 11-15, 1960, *ibid.*, pp. 202-204.

¹³ See H. ROBERTO, *Memorandum to the United Nations*, 1960, *ibid.*, pp. 66-70; H. ROBERTO, *Press Statement, 1961*, *ibid.*, pp. 70-73.

¹⁴ See M. DE ANDRADE-V. DA CRUZ, *Appeal to the United Nations*, September 13, 1960, *ibid.*, pp. 236-239.

was a risky enterprise, for the plant had been introduced in areas where fertility was too low to grow commercial harvest, which could also entirely fail due to drought or locust plague. As a consequence of this, very few white farmers were interested in this activity, so much so that the government decided to compel Angolan subjects to grow cotton, despite regular spasms of starvation. Already in 1945 alarm reports had reached Lisbon, but Salazar responded that such a problem was only a product of Bantu imagination, and ordered to pursue the cotton policy with vigour and drive “lazy” Africans to work even harder.¹⁵ On February 4, 1961, fifty nationalist militants in Luanda stormed a police station and São Paulo prison, killing seven policemen. Forty of them were killed, and none of the prisoners were freed. The government held a funeral for the deceased police officers, during which the Portuguese citizens committed random acts of violence against the ethnic black majority living in Luanda's slums (*musseques*). The transformation crossing Africa in those years made Portugal face huge problems in Angola, where the black middle-class was very small. Moreover, nationalist leaders themselves had different ideas on the post-colonial society to build up. Some colonial students, for example, kept covert ties with white communists, but had developed a kind of socialism linked to Protestant Christianity of Methodist schools in Luanda. Instead, exiles in Kinshasa shared a capitalistic ethos acquired in Baptist missions both in Angola and in colonial Congo. This had led to the formation of two rival political parties – that is *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA) and the *União dos Povos de Angola* (UPA), known as *Frente Nacional de Libertação de Angola* (FNLA) from 1961 – competing with each other, as well as the Portuguese, in the forthcoming war for independence. As an outcome of this, any sign of Angolan insubordination was met with excessive panic and repression, and the regime let white settlers get armed as vigilantes and then conscripted an expeditionary force to restore colonial authority.¹⁶ In the meantime, a dip in the coffee market had meant that workers were not being paid on time. Hence, they peacefully marched to ask for their arrears, but again this caused white panic and gunfire. Counter-attacks were this time orchestrated across northern border and on March 15, the UPA launched an incursion into Angola from its base in Congo,

¹⁵ See D. BIRMINGHAM, *A Short History of Modern Angola*, London, Hurst & Company, 2015, p. 70.

¹⁶ See D. BIRMINGHAM, *Empire in Africa: Angola and Its Neighbors*, Athens, OH, Ohio University Press, 2006, pp. 90-91.

taking farms, government outposts, and trading centres, killing officials and white and black civilians. It was the start of the Portuguese Colonial War.

Meanwhile, the process of decolonisation gained pace. In April 1960 Eric Louw, Foreign Minister of South Africa, had predicted that white rule would soon be confined to the colonial territories of Southern Africa, including South Africa. Colonial powers were being accused of relinquishing the white man, thus allowing communist penetration into the continent. Verwoerd added that British colonial rule was now running away from Africa, adopting “non-racialism” as a euphemism for promoting black interests.¹⁷ Such discrimination policies in Southern Africa were seen as a threat to British colonial rule, but it was also impossible to ignore the antagonism between Africans and Europeans that the apartheid was provoking.¹⁸ As concerned the Americans, they were persuaded that the white minority would be able to maintain dominance for a few more years, as Africans were still too weak and unorganised.¹⁹ In a National Intelligence Estimate of August 1961, we can read that Pan-Africanism was regarded as a mystical concept based on black racial kinship and glorifying African personality and culture, but with no concrete programme to implement. Nevertheless, no African leader could reject those concepts, while the most aggressive Pan-Africanists considered freedom as a means to eliminate all special ties to the West, and at the same time appeared quite willing to follow communist models and establish close relations with the Soviet bloc. This was exactly what concerned the American intelligence services, as communist influence in the continent was reported to have grown substantially in the last two years, through diplomatic missions, arms aid, and economic assistance. According to the report, Moscow regarded Africa as a particularly vulnerable area and felt it was possible to alienate it from the West. As concerned the Southern part of the continent, the Bloc could exploit a good ability to identify itself with African socialists ready to governmental direc-

¹⁷ See J. BARBER - J. BARRATT, *South Africa's Foreign Policy: The Search for Status and Security, 1945-1988*, Cambridge-Melbourne-New York, NY, Cambridge University Press, 1990, p. 76.

¹⁸ See R. HYAM - P. HENSHAW, *The Lion and the Springbok: Britain and South Africa since the Boer War*, Cambridge-New York, NY, Cambridge University Press, 2003, p. 311.

¹⁹ See *National Intelligence Estimate: The Outlook for the Union of South Africa*, July 19, 1960, Secret, in www.foia.cia.gov.

tion of the economy.²⁰ This strategy in a way signalled a return to the Leninist idea of separate revolutionary paths, supporting anti-colonial nationalist movements, which Stalin had neglected as part of the capitalist world, on the assumption that they might in time develop into socialist revolutions. On one hand, the General Secretary proclaimed that Moscow had to support national liberation wars. On the other hand, national liberation struggles could easily become local wars, then escalating to general war. This was a powerful warning for caution in the use of violence.²¹

Since the very beginning of the war, the Angolan question was reproducing locally the global confrontation between the two superpowers. In fact, while the UPA openly rejected Marxism, the MPLA, led by Agostinho Neto, regarded socialism as the only way to get independence.²² Kennedy had met Roberto for the first time in 1959, who also impressed other officials like Robert Kennedy, Dean Rusk and Adlai Stevenson. He won financial support on grounds of his assurances that his political party was an anti-communist movement threatened by communist-oriented factions in Angola. In 1961, he began receiving an annual retainer, channelled through the CIA station in Leopoldville, in the former Belgian Congo.²³ So serious was the situation, that the two main colonial powers issued tripartite talks with the United States. Salazar's stubbornness was absolutely worrying for the Western governments, so much so that they were afraid of grave consequences in case the Portuguese should lose control in Angola, since other African States could be tempted to intervene, thus opening opportunities for the Soviet bloc. In light of all this, reforms were thought to be necessary, but first of all the three allies agreed that Lisbon was supposed to issue a statement of intention on the right of self-determination, in order to have a good effect on African public opinion.²⁴

²⁰ See *National Intelligence Estimate: The Probable Interrelationships of the Independent African States*, August 31, 1961, NIE 60/70-2-61, Secret, in www.foia.cia.gov.

²¹ See F. ERMARTH, *The Soviet Union in the Third World: Purpose in Search of Power*, April 1969, Santa Monica, CA, The Rand Corporation, in www.dtic.mil.

²² See F. SALVATORE, *Gli Stati Uniti e il continente africano negli anni Sessanta. Dal terzomondismo di John F. Kennedy al "Keeping Africa off the Agenda" di Lyndon B. Johnson (1961-1968)*, in A. DONNO-G. IURLANO, eds., *L'amministrazione Nixon e il continente africano: tra decolonizzazione e guerra fredda (1969-1974)*, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 28.

²³ See W.W. SCHNEIDMAN, *Engaging Africa: Washington and the Fall of Portugal's Colonial Empire*, Lanham, MD, University Press of America, Inc., 2004, p. 25.

²⁴ See *Tripartite Talks on Portuguese Africa*, May 4, 1961, in THE NATIONAL ARCHIVES (thereafter TNA), Kew, London, FO 371/155445, Secret.

Social and economic reforms were not enough without some change in the political outlook, though no-one in the Western capitals really believed that Portugal's colonial policies could be modified without a change in government. Concerning this point, the Americans showed themselves convinced there was no military solution to the problem of Angola, which could be sorted out only through the injection by the Portuguese of some new element.²⁵ However, it seemed there was nothing to do in front of the Portuguese government saying they were ready to sink or swim with their African possessions.²⁶ In order to realise how awkward the Atlantic powers' position was, we just have to quote what African leaders communicated in those same days. Despite the wave of nationalism in the continent, President Nkrumah wrote to Prime Minister Macmillan that Portugal was resorting to genocide to stop the march of time. In light of this, the old nations of the world were asked to come to terms with Africa, which could no longer be subject to such an outdated domination by the weakest and most decadent State in Europe, as Portugal was defined.²⁷

How sensitive the question of Angola was is shown in a speech addressed by the Ghanaian President to the national assembly of his own country. The avalanche of nationalist fervour crossing Africa had by then touched Angola, and talking about Euro-Africa was nonsense. Instead, it was Portugal which depended on her colonies, since twenty-three per cent of her total export went to her African colonies within a system excluding other competitors.²⁸ On the other hand, having to deal with Commonwealth relations the British Prime Minister clarified that his government's aim was to help dependent territories advance as rapidly as possible towards full nationhood, while at the same time pressing the Portuguese to follow the same course.²⁹

²⁵ See *Tripartite Talks in Oslo: Portuguese Africa*, 9 May 1961, in TNA, FO 371/155445, JP 1023/10, Secret.

²⁶ See *Record of Conversation between Secretary of State, Mr. Dean Rusk, and M. Couve de Murville after Dinner*, May 7, 1961, in TNA, FO 371/155445, JP 1023/8, Confidential.

²⁷ See *Inward Telegram No. 692 to Commonwealth Relations Office from Accra: Angola*, May 26, 1961, in TNA, DO 195/182, 242/34/3, Cypher, Priority, Confidential.

²⁸ See *Angola: An Address to the Ghana National Assembly by President Kwame Nkrumah on May 30th, 1961*, in «Ghana Today», June 7, 1961.

²⁹ See *Message to O. Dr. Kwame Nkrumah from Mr. Harold Macmillan*, June 30, 1961, in DO 195/182, 242/34/3, Secret.

Such a posture was becoming a font of criticism among Afro-Asian States for not being able to adopt repressive measures against the Lusitanian country.³⁰ As an evidence of this, we can quote a seminar of Portuguese colonies held in New Delhi on October 23, 1961, during which Afro-Asian delegates discussed several measures to bring Lisbon's colonialism to a speedy end, from United Nations intervention to force Portugal to grant independence to her colonies, to material support to liberation movements by breaking off diplomatic and trade relations with the Salazar regime³¹.

At the same time, the third All-African Peoples' Conference in Cairo in the previous March had given a definition of "neo-colonialism", describing it as the survival of the old colonial system in emerging independent countries, which had become victim of an indirect form of domination by political, economic, and technological means. According to Soviet specialists, neo-colonialism in Africa was being implemented through the setting up of NATO military bases and the recognition of puppet regimes, or by driving newly independent countries into political or economic associations, such as the French Community or the Commonwealth itself. Having said this, the Soviet authorities were making any effort to persuade African leaders that the continent would have no future unless severing all links with the capitalist system. The only major voice of dissent towards such an anti-Western tide was the so-called Brazzaville Group, including both Marxist and non-Marxist advocates of African socialism, who did not necessarily reject the conception of neo-colonialism, but disputed that all ties with the West were a threat to national independence.³²

The point was that in 1951 Portugal and the United States had signed a defence agreement, providing Washington with base rights in the Azores for a five year period, both in peacetime and in wartime. The Azores were of paramount importance for the Americans, as in that period around seventy-five per cent of all U.S. military air traffic

³⁰ See *Inward Telegram No. 4741 from Foreign Office to Washington: Angola*, July 12, 1961, in TNA, FO 371/155446, Cypher and By Bag, Confidential.

³¹ See *Delegates from Portuguese Colonies Appeal for Help*, October 23, 1961, in «Indiagram», Press Release No. 103, Information Service of India, London.

³² "The Theory of 'Neo-Colonialism' as Developed in the Soviet Union and in Africa": *FO Research Dept Paper*, 28 November 1961, CO 1027/405, no. 9, in R. HYAM – WM R. LOUIS, eds., *British Documents on the End of Empire*, series A, vol. 4, *The Conservative Government and the End of Empire*, part II, *Economics, International Relations, and the Commonwealth*, London, The Stationary Office, 2000, doc. n. 383, pp. 251-256.

to Europe and the Middle East stopped over in that base. Therefore, while President Kennedy was not willing to have his African policy held hostage to such an old-fashioned version of colonialism, at the same time the Administration believed there was a serious risk for the United States to be denied access to the facility. Throughout his mandate, Kennedy was always tilting between Africanists and Europeanists within the Administration, but the State Department aimed at dispersing exaggerated suspicions on American involvement with Angolan dissidents.³³

To tell the truth, the CIA staff were thinking of more persuading strategies towards Lisbon, in order to make the Portuguese accept a sort of a “Commonwealth Plan” to grant self-determination in Africa. The programme, as arranged by Paul Sakwa, was based on the assumption that the Latin country was not economically and military strong enough to face the guerrilla in Africa. Therefore, the only thing to do was unfolding a plan to grant self-determination to Angola and Mozambique within eight years, with a consequent referendum to let the colonies decide which kind of relationship to maintain with the mother country. Sakwa himself, however, was sure that Salazar would never accept such a plan.³⁴

Apart from this, the Pentagon and the Secretary of Defence, Robert S. McNamara, were concerned about anything able to jeopardise American military interests in Africa, as any action undertaken by the U.S. would likely alienate in some degree either Portugal, or South Africa. Therefore, it was pivotal for the Americans to avoid any initiative prejudicing the relations with either side in such a dispute.³⁵ Such a realistic policy became even more important for the Atlantic powers if we read what the British Ambassador wrote after being back from Angola in November 1962. Speaking about the white settler population, in fact, the diplomat said the Europeans were passionately attached both to the land where they lived, and to the idea of Portugal as their permanent mother country, unless the Lisbon Government proved themselves not able either to eliminate

³³ See SCHNEIDMAN, *Engaging Africa*, cit., pp. 30-33.

³⁴ See *ibid.*, pp. 46-47.

³⁵ See *Letter from Secretary of Defence Robert McNamara to Secretary of State Dean Rusk*, July 11, 1963, in K. MOKOENA, ed., *South Africa and the United States: The Declassified History*, The National Security Archive, New York, NY, The New Press, 1993, doc. n. 4, pp. 62-63.

the pan-African threat, or to come to terms with it before Portugal as a whole got exhausted.³⁶

To this we may add that according to the Foreign Office the Africans were bound to find communism as an attractive theory to their problems, especially because of its ability to put the blame for anything wrong on past colonialism or current imperialism. However, the Soviets were not the only ones interested in the destabilisation of the African continent. In the 1960s, in fact, the Chinese were showing a certain tendency to exploit opposition groups in areas of potential violence, though their influence was on a much smaller scale than that of Moscow. Apart from this, the British were concerned about the communist bloc's ability to capture the allegiance of the younger generations of African leaders and scholars.³⁷

As we can see, Portugal and the Atlantic powers had something in common, which in the end overcame the difference on colonialism. The need to keep communism away from Africa did not allow Western democracies to really struggle to end racial discriminations. Moreover, Angola looked like the perfect Cold War theatre, with different nationalist movements based also on different ethnic groups. In particular, in the early 1960s the MPLA, which had been founded in Luanda, drew its main support from the Mbundu, the country's second largest ethnic group, and also attracted some *mestiço* intellectuals. Instead, the UPA was mainly supported by the Bakongo population in the extreme North-West of the country. Being the third largest group in Angola, the Bakongo were also spread in a large part of Congo and the Democratic Republic of Congo.³⁸ UPA activities in the former Belgian colony were also a way for the United States to better support Roberto, as in 1963 the White House had implemented a military aid mission in Leopoldville, soon to be re-called Kinshasa, with the aim of training the military to reach the necessary ability to grant national security. That year in May, the strong man of Zaire and advocate of any opposition to communism, Joseph-Désiré Mobutu, being the Commander in Chief of the Army had visited the White House,

³⁶ *Sir Archibald Ross to Lord Home: Sir Archibald Ross' Visit to Portuguese Africa*, November 23, 1962, Section 1, in TNA, FO 371/161641, JP 1631/15, Confidential.

³⁷ See "Countering Communism in Africa": *FO Circular Despatch (No. 101, by C.F.R. Barclay) to British Representatives in Africa*, November 9, 1962, CO 1027/382, in HYAM - LOUIS, eds., *British Documents*, cit., doc. n. 387, pp. 262-264.

³⁸ See T. HODGES, *Angola: Anatomy of an Oil State*, Lysaker, Fridtjof Nansen Institute, 2004², pp. 7-8.

while the CIA officer in the Congo, Lawrence Devlin, was already thinking of a coup to let then Mobutu run a military government. The Americans wanted to turn Zaire into a stronghold against the growing Soviet influence in Africa and were persuaded that only a strong leader would be able to keep all ethnic groups of the country together. Finally, within Washington's political circles the "African Domino Theory" was being given credit. According to this postulate, if the United States had abandoned the Congo, probably the Soviets would have filled the vacuum, then other African States would have negatively perceived any identification with the West.³⁹

In the meantime, on April 3, 1962, Roberto had established the *Governo Revolucionário de Angola no Exílio* (GRAE), with the aim of seeking early recognition. Among the principles of GRAE there was an appeal to African unity in order to make the battle for independence anywhere in Africa the struggle of the whole continent.⁴⁰ On the other hand, the MPLA complained about the existence in Angola of a capitalist sector dominated by the colonists and foreign capital and monopolies. Instead, the African sector was poor, pre-capitalists and deprived of all means of growth. Since peasants formed the most exploited and largest social class in Angola, the MPLA had to make sure that they were sufficiently represented in the groups waging the battle within the country. Eventual negotiations with the Portuguese government were supposed to be based on certain minimal conditions, such as recognition of the right of Angola to self-determination and then independence, withdrawal of all armed forces, and safeguarding of territorial unity and integrity. As regarded foreign policy, Neto claimed a posture of positive neutrality as the only possible orientation in a world full of threats.⁴¹ From Russian sources, however, we know that Mario de Andrade had flown to the Soviet Union in 1958 and then 1960. In the latter occasion he spoke about the contradictions with Roberto's UPA, calling it a «[...] racist organisation and due to its ties with the USA, a reactionary one».⁴² Finally, the experience of Chinese communists and Maoist ideology were at the core of national liberation patterns. In fact, by advocating revolution every-

³⁹ See L.A. NITCHER, *Compagni di Guerra Fredda: Richard Nixon e Mobutu Sese Seko*, in DONNO - IURLANO, eds., *L'amministrazione Nixon e il continente africano*, cit., pp. 158-159.

⁴⁰ See *The GRAE Declaration of Principles*, in CHILCOTE, *Emerging Nationalism*, cit., pp. 109-111.

⁴¹ See *First National Conference of the MPLA, Léopoldville, December 1962*, *ibid.*, pp. 251-265.

⁴² V. SHUBIN, *The Hot "Cold War": The USSR in Southern Africa*, London, Pluto Press, 2008, p. 8.

where, and not only in industrialised societies, Maoism seemed fitter for the Third World.⁴³

The Marxist doctrine added economic independence to self-determination, and what had to be confronted, Maoism introduced, was the double-edged sword of imperialism. Hence, in its anti-colonial war the MPLA looked at the experience of other revolutionary movements, like those fighting in Angola and in Vietnam.⁴⁴ During his following visit to the Soviet capital, in July 1962, de Andrade was concerned about the Congolese government putting several obstacles to MPLA activities, as well as UPA's efforts to absorb the MPLA into the National front for the Liberation of Angola.⁴⁵ Moreover, by reading a few interviews we find out that in those times MPLA militants saw the United States as their main enemy, though Western Germany, giving weapons to Lisbon, and France, creating political difficulties for the liberation movements, were supporting Portugal a lot.⁴⁶

When the struggle for independence began, Angola's economic and social structure was typically colonial, as manufacturing industry accounted for only 13 per cent of GDP. Agricultural production, the extractive industry, and international trade were the most important GDP contributors. The main exported good was coffee, together with other unprocessed agricultural goods (sisal, maize, sugar, cotton, and wood). Mined goods, such as diamonds and iron, contributed another 17 and 4 per cent, respectively. Portugal was Angola's principal supplier, followed by Great Britain and the U.S., while the latter was Angola's main export client. The Benguela railway line was the main traffic link for mineral wealth of Katanga, in South Congo, and Northern Rhodesia, soon to

⁴³A few years later Downing Street issued a memorandum on communist activities in Africa, stressing that the subversive effort, which in the past had been mainly guided by metropolitan communist powers of former colonial powers, was being given new strength through direct Soviet bloc or Chinese intervention and establishment of diplomatic relations with newly independent States. All this with the aim of gaining influence. The new way to pursue such a target was based on a flexible pattern of steady erosion, according to which adjustments could be made, from encouragement of revolution to favour local communist fractions, to State-to-State relations between communist powers and black independent countries. See "Communist Subversion in Africa": *British Memorandum (from Sir A. Douglas-Home, T 161/64) for the Prime Minister of Nigeria*, April 23, 1964, PREM 11/4609, in HYAM - LOUIS, eds., *British Documents*, cit., doc. n. 390, pp. 273-277.

⁴⁴See S.N. YADAV - I. BAGHEL, *Nationalism in Portuguese Africa*, New Delhi, Jnanada Prakashan, 2010, pp. 156-157.

⁴⁵See SHUBIN, *The Hot "Cold War"*, cit., p. 9.

⁴⁶See *Interview to Lúcio Lara, Luanda, 16 April 1996*, in T. SELLSTRÖM, ed., *Liberation in Southern Africa: Regional and Swedish Voices*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitute, 2002², p. 18.

become independent and called Zambia, to reach the Atlantic Ocean. To lessen international criticism and to rally internal support in Angola and in Portugal, the colonial masters realised that reform measures to foster economic growth and development in Angola were urgently needed. Hence, Angola's economy was formally integrated into the Portuguese Economic Area, but colonial rules had protected Portuguese manufacturing industry and prevented Angolan really independent industrial take-off. In brief, reforms were implemented to respond to the main allegation that Africans were second-class citizens and, apart from revoking the Statute of Natives, reform the educational system, recognising it as a weapon in the struggle against nationalists, assuming direct responsibility of the total Angolan population. Finally, African labourers were no longer forcibly recruited through government officers. Instead, relying on the Africans' constant need of cash income to pay taxes and buy life necessities, the administration licensed private recruiters to go into villages and enlist men to work in plantations, or mines, fisheries and so on.⁴⁷ As concerned the British comment on the situation, despite everything the Ambassador leaving his office wrote that the Portuguese were the least race-conscious of all Europeans. This meant they were less hit by prejudices against coloured people. In consequence of this, Sir Archibald Ross said that in Angola there was no sign of racial legal segregation, for no white and black facilities had been institutionalised. Instead, the dividing factor along colour lines concerned economic and social areas. Very few Africans, in fact, were qualified to work in top business or government positions.⁴⁸

2. *Wilson's Labour Britain: idealism vs realism*

As a confirmation to American and British uncertainties, in July 1963 Kennedy solved the question of the Azores through the formula of the "best of two worlds", introducing a relatively moderate posture towards Portugal and a tough policy towards South Africa.⁴⁹ In the same period, the CIA was monitoring Nasser's activities in Africa, trying to expand Egyptian influence in the continent and establish diplomatic and political ties.

⁴⁷See YADAV - BAGHEL, *Nationalism in Portuguese Africa*, cit., pp. 210-212.

⁴⁸ See Sir Archibald Ross's *Valedictory Despatch*, October 28, 1963, in TNA, FO 371/167436, 1012/G, Confidential.

⁴⁹See Z. LAÏDI, *The Superpowers and Africa: The Constraints of a Rivalry, 1960-1990*, Chicago, University of Chicago Press, IL, 1990, p. 19.

By claiming the role of anti-colonial champion, the President of the United Arab Republic was trying to achieve a larger role in the struggle against Portuguese and South African governments.⁵⁰ This strategy responded to the theory of the three circles introduced by Nasser in the late 1950s, according to which Egypt was surrounded by an Arab, an African, and an Islamic circle, all of them overlapping. After all, the continent in which Egypt is situated is Africa, and at the time of Nasser's writing the massive decolonization had not yet taken place. All this was confirmed by the warm welcome given in Cairo to GRAE representatives, while other Arab countries, like Iraq, started to officially recognise the Government in exile.⁵¹ The Afrikaner government of South Africa saw the Egyptian leader as a source of new imperialism in Africa, as well as the symbol of old nationalism. Hence, had Nasser been left unchallenged, this would have encouraged other nationalists in the continent to be more ambitious and adventurous. On the contrary, if the West had sought to frustrate Nasser by force, it would have turned him into a hero and thus fanned the fires of nationalism.⁵² Despite the American Administration's opposition to racial discrimination, the main question for the White House was to prevent the black continent from shifting to the East.⁵³ In particular, with the entry of the Chinese the State Department was persuaded that Red China was embarking on a major political offensive in Africa, making an effort to identify herself with African movements and increase her influence among nationalist groups by generous offers of assistance, including in Portuguese territories, at the same time asserting Chinese communist revolutionary ideology over that of the USSR. Actually, in those days the Chinese were favouring the establishment of the International United Front, which also included European countries not associated with American policies. Chou En-Lai was careful to

⁵⁰See *Central Intelligence Agency Special Memorandum: Nasser's Policy and Prospects in Black Africa*, Office of National Estimates Special Memorandum nn. 1-64, in www.foia.cia.gov.

⁵¹See *Monthly Summary of the Activities of the Angolan Exile Political Parties in Congo/Leopoldville: February 1964*, March 25, 1964, in TNA, FCO 141/14056, *Northern Rhodesia Government Secretariat*, (1021/64), 58/230/01, Confidential.

⁵²See O. ABENGURIN, *The Arabs and the Southern African Problem*, in «International Affairs», LX, 1, Winter 1983-1984, p. 98.

⁵³On December 31, 1962, exactly when the Agreement on the usage of Azores expired, the Portuguese government had formally let Washington know that, as long as renewal negotiations were in progress, the American would be allowed to use the base. However, without a renewed formal and written agreement, they were always subject to the risk of being forced out, thus limiting their chances to put pressure on Lisbon.

show an image of China as a revolutionary country, but at the same time willing to cooperate with non-aligned States. In particular, Beijing offered the Africans a five-eight formula, that is five principles for Sino-African political relations and eight principles for economic relations. The package included: a) China as leader of the struggle against old and new imperialism; b) Chinese aid on the most favourable terms to establish self-sufficient and diversified economies; c) support to African desire to observe non-aligned policies; d) greater unity of Africa and the Asian world.⁵⁴

In order to avoid all that, it was better for Portugal at least to issue a public statement endorsing self-determination, thus allowing the United States to make an effort to urge again the Africans to participate in discussions with the Portuguese and press for change in Portuguese territories. Instead, by refusing to advocate such a principle, Portugal was not serving American interests.⁵⁵ In a few words, in order not to lose the area to Soviet and Chinese manoeuvres the State Department was practically in favour of supporting the nationalist movement in Angola, thus preventing the communist powers to plunge in. In brief, there was no alternative to covert activities and secret funding to GRAE leaders, in addition to Roberto. Withdrawal of subsidies could mean abandonment of any guidance or influence in the nationalist movement.⁵⁶ The Johnson Administration believed that failure to respond to self-determination aspirations of Portuguese Africans would result in changes detrimental to the interests of the United States as well as to Portugal.⁵⁷ This was completely useless, as Salazar remained adamantly opposed to any public statement on self-determination, adding that nationalist pressures were from outside Angola and Mozambique, but they would promptly develop internally if Portugal were to make public utterance on self-determination. He also claimed stability offered by Portuguese administration in Africa with that offered by newly-independent African

⁵⁴See T.Y. ISMAEL, *The People's Republic of China and Africa*, in «The Journal of Modern African Studies», IX, 4, December 1971, pp. 512-513.

⁵⁵See *Telegram from the Department of State to the Embassy in Portugal*, January 17, 1964 in NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION (thereafter NARA), College Park, MD, Record Group 59 (thereafter RG 59), Central Files, POL 10 PORT/UN, Confidential.

⁵⁶See *Memorandum from the Deputy Director for Coordination, Bureau of Intelligence and Research (Scott) to the Assistant Secretary of State for African Affairs (Williams): Minutes of Meeting of the Special Group of 12 March 1964*, March 16, 1964, in NARA, RG 59, INR/IL Historical Files, Special Group Files, S.G. 114, Secret, Eyes Only.

⁵⁷See *Telegram from the Department of State to the Embassy in Portugal*, April 16, 1964, in NARA, RG 59, Central Files 1964-66, POL 10 PORT, Confidential, Priority.

States. Finally, he made clear and explicit his belief that American efforts were misdirected and could only lead to instability and retrogression.⁵⁸

In the meantime, however, the nationalists were becoming increasingly radical, admitting pro-Communist elements into the organizations. Hence, the most immediate problem for Washington was trying to prevent the nationalists from mortgaging their future to the Communists and from reaching a stage where they would no longer be disposed to negotiate a moderate and evolutionary settlement. United States long-term interests in the area required that a new approach be made to unblock the stalemate and thus prevent the future situation from being gravely jeopardized, at the same time permitting Portuguese presence to remain in some form. The State Department believed clandestine assistance was necessary, aiming at setting up an extensive political organization within and outside the territories. This organization was to be based on non-racial principles and obtain the adherence of as many elements as possible of the populations concerned, in order to set in motion forces favourable to the cause of self-determination and capable of bringing pressures to bear on Portugal to change her policies.⁵⁹

As a matter of fact, in the 1960s the Cold War confrontation was generating a battle of ideas in Southern Africa on the appropriate path to progress and modernity. In this part of the continent, socialism appeared to provide the road to true liberation through the transformation of the national economy. By transcending ethnic rivalries, it seemed it could give a solution to the flawed economic legacy of colonialism and providing an ideological vehicle for the transformation of land ownership.⁶⁰ The U.S. Administration was first of all interested in fighting the presumed communist threat, above all in the Congo. Pronouncements on self-determination were tempered by concerns about the risk for independence to offer new opportunities for Moscow. In light of this, Portuguese colonialism was seen as a threat to national interests only as it might provoke

⁵⁸See *Telegram from the Embassy in Portugal to the Department of State*, April 18, 1964, in NARA, RG 59, Central Files 1964-66, POL 15-1 PORT, Confidential.

⁵⁹See *Action Memorandum from the Assistant Secretary of State for African Affairs (Williams) to Secretary of State Rusk: Portuguese African Territories*, April 29, 1964, in D.S. PATTERSON, gen. ed. - N.D. HOWLAND, ed., *Foreign Relations of the United States, 1964-1968*, (thereafter FRUS), vol. XXIV, *Africa*, Washington D.C., United States Government Printing Office, 1999, doc. n. 418, Secret, Special Handling, in www.state.gov.

⁶⁰See S. ONSLOW, *The Cold War in Southern Africa: White Power, Black Nationalism and External Intervention*, in S. ONSLOW, ed., *Cold War in Southern Africa: White Power, Black Liberation*, Abingdon-New York, NY, Routledge, 2009, pp. 19-20.

radical revolutions.⁶¹ In a word, it was in the United States' interest not to abandon the more moderate nationalist movements in the face of Soviet and Chinese competition. On the other hand, the Portuguese authorities continued receiving reports of large shipments of arms coming from a variety of communist countries and entering the Congo for the use of Holden Roberto, thus showing concern on the use of Congolese territory as a safe haven in launching attacks against Angola. By reading documents, we can easily see how different from the reality the Portuguese portrait of Angola was. According to Lisbon, in fact, Angola was a sort of island of peace and contentment in a sea of African turmoil, and the whole population was enjoying social, economic, and health benefits, while racial integration was complete. The only threat was personified by the non-nationalist, communist-backed rebel movement.⁶²

Keeping overseas provinces was also considered as a way for Portugal to express her personality. According to British analyses, Portugal had not shared the major colonial powers' liberal background, which had led them to feel a sense of guilt for the past and develop the "wind of change policy". Being isolated from political democracy, the Lusitanians had kept their colonial tradition largely intact. The British report from Luanda, we have to observe, was not so optimistic about the future of nationalist movements, regarded as divided along tribal lines and backed by other African governments and the Afro-Asian Bloc in the United Nations. The latter, in particular, was thought to have ability to blackmail the West, though the most responsible members seemed to recognise the implications of tribal divisions and the impossibility of immediate self-determination. On the contrary, independence was seen as a kind of backward step, as African predominance could result in tribal anarchy, while European Angolans would try to resist African domination under such conditions and press for a greater share of autonomy from the mother country on a Southern Rhodesian model. However it was, in the mid 1960s Angola was starting to develop quite a respectable economy, as oil had been found off the enclave of Cabinda and in the vicinity of Luanda, while diamonds

⁶¹See W. MINTER, *Apartheid's Contras: An Inquiry into the Roots of War in Angola and Mozambique*, London-New Jersey, Witwatersrand University Press, Johannesburg-Zed Books, 1994, p. 143.

⁶²See *Memorandum of Conversation: Portuguese Ambassador's Call on the Secretary*, June 30, 1964, in NARA, RG 59, Secretary's Memoranda of Conversation, Lot 65 D 330, Confidential.

were the second most valuable export.⁶³ This new situation gave Portugal, in case of sanctions against South Africa, the chance to export oil towards the Afrikaner neighbouring government, as it was difficult for the United Nations to impose a sort of blockade on the high seas against tankers.⁶⁴

On grounds of archive documentation, we can say the two Atlantic powers shared a very similar assessment of the situation in Africa, agreeing that Soviet penetration of the continent was a serious threat. As concerned Southern Africa in particular, an attractive package of proposals had to be prospected to countries bordering with the area, in order to persuade them to approach the problem in a more moderate mood.⁶⁵ Overall, we can say that U.S. interests in the area could be summed up in three categories: a) mutual nuclear deterrence between Washington and Moscow; b) sea-routes protection; c) political and military influence in the area.⁶⁶ At the same time, despite ongoing modest support for Holden Roberto, Washington was becoming more reluctant to back UN resolutions critical of Portugal and the CIA even attempted to appease Salazar with bomber aircrafts to be used in colonial wars.⁶⁷ By establishing direct military ties with France and West Germany, CIA analysts wrote, Salazar had shown that he was not totally dependent on the U.S. in that field, and he had also broken the political isolation of his country from the rest of Europe. In light of that, efforts to move the dictator towards public acceptance of even the principle of self-determination were becoming more and more difficult. Moreover, short of a colonial disaster, which at the moment did not appear likely, there was little chance for Portuguese opposition to oust the leader and change something. Even in that case, the CIA predicted that any successor regime would be determined to retain Angola and Mozambique as much as Salazar, who believed that “Afri-

⁶³See *Mr. Stewart to Sir Archibald Ross (Lisbon): First Impressions of Angola*, JP 1013/14; *Sir Archibald Ross to Mr. R.A. Butler: Comments on Her Majesty's Consul-General's First Impressions of Angola*, JP 1013/12, Portuguese Africa, Section 1, May 21, 1964, in TNA FO 371/176932, Confidential.

⁶⁴ See *Cabinet Defence and Oversea Policy (Official) Committee: Working Party on Sanctions against South Africa – Oil Supplies from Angola: Note by the Secretaries*, 6 July 1964, in TNA, CAB 148/11, D.O. (O) (S.A.) (64) 10, Confidential.

⁶⁵See *Cabinet Defence and Oversea Policy (Official) Committee – Sub-Committee on Africa: Anglo-U.S. Talks on Africa, 22-24 March 1965. Note by the Foreign Office*, April 2, 1965, in TNA, CAB 148/46, *Meetings and Memoranda 1-15*, O.P.D. (O)(A)(65) 14, Confidential.

⁶⁶See W.J. FOLTZ, *United States Policy toward Southern Africa: Economic and Strategic Constraints*, in R. LEMARCHAND, ed., *American Policy in Southern Africa: The Stakes and the Stance, Second Edition*, Lanham MD-London, University Press of America, 1981, pp. 293-294.

⁶⁷See G. BENDER, *Kissinger in Angola: Anatomy of a Failure*, *ibid.*, p. 67.

can nation” was another name for chaos.⁶⁸ In addition, there were also economic reasons why Portugal wanted to retain her African colonies, as Angola was an important source of foreign exchange and provided protected markets and investment opportunities. Roberto’s policies and long range intentions were believed to be uncertain by Washington’s experts, and in Africa he was regarded as a leader willing to keep ties with the West.⁶⁹ The outlook for Portugal looked positive also because the GRAE army was showing its increasing ineffectiveness, racked by mutinies and deserted by many, as well as largely cut off from its own forces inside Angola where nationalist activity had virtually ceased. Therefore, American diplomats on the spot believed the decline of GRAE could be very unhappy for the West, as the most likely alternative leadership to Roberto was the pro-Chinese Viriato da Cruz.⁷⁰ On the other hand, the kind of socialism as defined by the MPLA had little in common with African socialism, as – quoting what Agostinho Neto used to say – it didn’t only aim at getting rid of former colonial societies to turn into egalitarian and independent nations, but it also wanted to hand over the means of production to those who produced, thus insuring the just distribution of goods. According to this classical scientific interpretation of socialism, focusing on the uniqueness of the African personality produced the effect of ignoring the real problem to radically transform the society of the continent. In the Angolan socialist view, the intransigence of Portuguese colonialism had precluded a more evolutionary approach to independence, such as in the former British and French colonies. Rather, it had dictated the adoption of a more revolutionary doctrine of socialism with the task of eradicating any vestige of the old regime. Hence, the reconstruction of a country implied much more than its simple economic reorganisation. Having said this, the most important influence on Angolan socialism was certainly the revolutionary thought of Amílcar Cabral from Cape Verde, who argued that although classes did exist in colonial Africa, they were of marginal importance to the dynamic of colonialism, which was instead the clash be-

⁶⁸See *Central Intelligence Agency: Special Memorandum No. 9-64 - Salazar’s Current Prospects*, June 8, 1964, Secret, in www.foia.gov.

⁶⁹See *Special National Intelligence Estimate: Short-Term Prospects for the African Nationalist Movement in Angola and Mozambique*, July 1, 1964, SNIE 71-64, Secret, Controlled Dissem., in www.foia.gov.

⁷⁰See *Information Memorandum from the Director of the Office of Central African Affairs (O’Sullivan) to the Assistant Secretary of State for African Affairs (Williams): Deterioration of the Angolan Liberation Movement*, November 2, 1964, in NARA, RG 59, Central Files, POL 30–2 ANG, Secret.

tween European and African cultures.⁷¹ According to Cabral, cultural oppression under the guise of a policy assimilation was the cutting edge of colonialism, rather than political and economic oppression. Therefore, it was not class, but cultural interest and identification that had to serve as the rallying point of resistance. By asserting their being African, the people took their first step towards the organisation of an armed struggle.⁷² In 1964, the Soviets embraced Dr. Neto as a more credible nationalist, though a couple of years previously he had been to Washington to argue the issue of Angola's independence, saying that it was wrong to call the MPLA a communist movement. Although he proclaimed himself a Marxist, in fact, Neto felt more nationalist and was ready to accept help from anywhere, including the West.⁷³

As concerned the British, we can say the new Labour Government's primary aim towards Portugal was threefold. First of all, keeping Portugal firmly within the Western alliance, as a member of NATO and as a power with possessions in Africa, was pivotally important. London wished to maintain facilities not only in continental Portugal, but also in the Azores and possibly in Southern Africa. Secondly, it was desirable to keep, and possibly expand, the British share in Portuguese markets and investments. Finally, there was the desire to maintain Lisbon's interest and co-operation with EFTA. This stance became even more urgent in view of the fact that France was establishing powerful assets in Portugal.⁷⁴ For the British, moreover, taking into account some Commonwealth leaders' posture had become of paramount importance. In particular, it seemed that the President of Tanzania had given approval for the liberation struggle to be waged from Tanzanian soil, once that turmoil had been spread to Mozambique as well.⁷⁵ The

⁷¹The MPLA did not consider Africa as the centre stage of its foreign relations, nor did it warm to the activities of the Organisation of African Unity. Actually, it was not until 1978 that Agostinho Neto, then President of Angola, made his first appearance in an OAU summit. See O. OGUNBADEJO, *Angola: Ideology and Pragmatism in Foreign Policy*, in «International Affairs», LVII, 2, Spring 1981, p. 260.

⁷²See K. BROWN, *Angolan Socialism*, in C.G. ROSBERG - T.M. CALLAGHY, eds., *Socialism in Sub-Saharan Africa: A New Assessment*, Berkeley, Regents of the University of California, 1979, pp. 297-303.

⁷³See G. MWAKIKAGILE, *Nyerere and Africa: End of an Era*, Pretoria-Dar el Salaam, New Africa Press, 2010⁵, p. 331.

⁷⁴See A.D.M. Ross to P.G. Walker, November 3, 1964, in TNA, DO 213/27, 35/707/14, *Tanzanian Attitude towards the Portuguese Territories*, 1041/64, n. 106, Confidential.

⁷⁵The outline of what became Tanzanian foreign policy had been formulated by the Tanganyika African National Union since 1960 and could be summarised as: a) socialism and progressive reforms on the national front; b) pan-Africanism and federation with Africa; c) neutralism, with reliance on the United Na-

Portuguese determination to resist in her African possessions had actually developed Nyerere's opinion that the NATO alliance was at least providing moral support.⁷⁶ Concerning this, the President of Tanzania wrote to Harold Wilson, who had been appointed Prime Minister of the United Kingdom in October 1964, that the question of the Portuguese territories had by then become the most dangerous situation, but also the one in which some new approach was likely to be fruitful. The real danger was that nationalists were by then ready to accept weapons from anyone, including of course communist countries. In that case, the West could decide to assist Portugal against communism, thus making the conflict escalate in a process seeing Africa and the West bitterly hostile to each other. Nyerere's position on this issue was clear: the Portuguese colonies had to be set free, possibly in a peaceful way. However, if this was not possible, Africa as a whole had to join the struggle by whatever means necessary. This optimistic stance was also due to the fact that Portugal could not cope with heavy military expenditures over a long span of time. Therefore, the Tanzanian leader suggested that the major Western Powers persuade Portugal to accept the United Nations or the Organisation of African Unity as Trusteeship Authority for her colonies, with a timetable for independence.⁷⁷ The harsh fact, however, was that as long as Salazar was in power everybody knew there was no chance for the Portuguese to realise that their time in Africa could not last long. It was also true, Wilson replied to Nyerere, that quick independence could lead to complete chaos, due to the inexperience of African ruling classes.⁷⁸ Moreover, Britain's position was made more difficult by Portuguese complaints about the will not to be attacked in the United Nations or in any other organisation by allies supporting false and irresponsible charges in favour of the Afro-Asian bloc.⁷⁹

The cessation of violence was also of paramount importance for the Johnson Administration to reach agreement for a peaceful resolution and start a process of self-determination, thus keeping the Soviets away from the area. The Americans proposed

tions, on the global stage. See P. BJERK, *Postcolonial Realism: Tanganyika's Foreign Policy under Nyerere, 1960-1963*, in «The International Journal of African Historical Studies», XLIV, 2, 2011, p. 219.

⁷⁶See *Telegram No. 54 from Dar Es Salaam to Commonwealth Relations Office*, January 11, 1965, Cypher/OTP, in DO 213/27/35/707/14, Immediate, Confidential.

⁷⁷ See *Letter from J.K. Nyerere to H. Wilson*, April 10, 1965, in TNA, DO 213/27, 35/707/14, (2) EP, 13/45/1, Secret.

⁷⁸ See *Letter from H. Wilson to J.K. Nyerere*, June 1, 1965, in TNA, DO 213/27, 35/707/14, Secret.

⁷⁹See *Despatch to Sir A. Ross, Lisbon*, undated, in TNA, DO 213/27, 35/707/14, Confidential.

an eight-year transition period leading to free and open plebiscite observed by UN and OAU representatives. In return, neighbouring African states were supposed to pledge assurances not to allow subversive elements to organize or operate from their territories against Portuguese territories, as well as not allowing to flow across their territories to such elements. During the transition period, the United States could provide and encourage other NATO allies to provide economic and technical support for Portuguese efforts to develop African territories.⁸⁰ Such a proposal was based on the estimate that, since the Portuguese were in a relatively strong position in both Angola and Mozambique, it was thought there was an opportunity for Portugal and the Africans to reach agreement for a peaceful resolution. In case of violation of the accords, the United States was considered as responsive to requests for arms purchases, whether from Portugal or from the African side.⁸¹ Actually, we also have to say that U.S. Ambassadors in Portugal in those years were all espousing the Portuguese point of view. As an evidence of that, Admiral George W. Anderson, appointed by Kennedy and still serving in the days at issue, had visited Angola and Mozambique the previous year, stating that he had been impressed by the Portuguese civilising presence in Africa.⁸² All this was taking place while Southern Rhodesia unilaterally proclaimed independence from Britain, on November 11, 1965. From a Portuguese point of view this was reason for relief, as President Kaunda of Zambia had to face a lot of problems arising from the Rhodesian question and for a considerable span of time the Americans thought he would be able to allow the Angolans to establish a base in his country, since he had to keep open the chance to use the Benguela railway through Angola, in case the traffic through Rhodesia were cut off. What leaves us impressed, however, is that the Central Intelligence Agency reported that there was no evidence the communist powers were ready to intervene in such a critical area. Ironically, it was the rivalry among Africans that prevented most communist efforts from being successful, beside problems of great distance and

⁸⁰See *Telegram from the Department of State to the Embassy in Portugal*, June 9, 1965, in NARA, RG 59, Central Files 1964-66, POL 10, PORT, Secret.

⁸¹See *Circular Airgram from the Department of State to the Embassy in Portugal: Instructions to Lisbon to: (1) Reply to Foreign Minister's Complaints of U.S. Policy; (2) Reaffirm U.S. Interest in Azores Base and Loran-C Negotiations; (3) Introduce New U.S. Proposal for a Peaceful Resolution of the Portuguese African Question*, August 23, 1965, in NARA, RG 59, Central Files, POL PORT-US, CA-2167, Secret.

⁸² See W. MINTER, *Portuguese Africa and the West*, Harmondsworth, Penguin Books, 1972, p. 97.

logistics. A break in the game was thought to be possible only after Salazar's death.⁸³ Such positions were made easier thanks to the American policy makers' mentality, who until the collapse of Portuguese rule in Africa used to divide the continent into black Africa and white-dominated Africa, without clearly perceiving the link between policies towards Southern Africa and their repercussions on black independent countries.⁸⁴ As concerned the Russians, it was also true that they aimed at being politically involved in the continent, namely seeking friends and allies, and consequently undermining the links between not only Africans and the West, but also those with China. Communist leaders tended to see the world by classifying countries according to the nature of their ruling class and the relative progress along the path of socialism, as well as their attitude towards capitalism.⁸⁵ Actually, the Sino-Soviet split worked in favour not only of revolutionary movements, but also of more conventional nationalist groups, thus undermining African unity, especially in Angola.⁸⁶

At the beginning of 1966, it seemed the general outlook in Southern Africa was favouring the Portuguese. From an economic point of view, in fact, American interests were growing due to Gulf Oil investments drilling black gold in Cabinda.⁸⁷ As regarded external support to nationalists, although it was impossible for Kinshasa to openly suppress GRAE, the government of Zaire was imposing restrictions seriously impeding the activity of Angolan nationalists. Much more important for Lisbon, however, was the rebellion in Southern Rhodesia, since the survival of a white-dominated regime in Salisbury was thought to be of paramount importance for the white minority in Angola too, though it was not profitable at all to harm relations with neighbouring Zambia. Moreover, in those days a series of *coups d'état* had taken place in several West African countries, thus preventing them to focus their attention on geographically distant is-

⁸³ See *Office of National Estimates: Central Intelligence Agency Special Memorandum No. 28-65: A New Look at the Prospects for the African Nationalist Movements in Angola and Mozambique*, November 17, 1965, Secret, in www.foia.cia.gov.

⁸⁴ See H. BIENEN, *U.S. Foreign Policy in a Changing Africa*, in «Political Science Quarterly», XCIII, 3, Autumn 1978, p. 448.

⁸⁵ See R.D. GREY, *The Soviet Presence in Africa: An Analysis of Goals*, in «The Journal of Modern African Studies», XXII, 3, September 1984, pp. 513-514.

⁸⁶ See T.H. HENRIKSEN, *People's War in Angola, Mozambique and Guinea-Bissau*, in «The Journal of Modern African Studies», XIV, 3, September 1976, p. 390.

⁸⁷ See W.J. FOLTZ, *United States Policy toward Southern Africa: Economic and Strategic Constraints*, in «Political Science Quarterly», XCII, 1, Spring 1977, p. 62.

sues.⁸⁸ Nevertheless, the Portuguese acquired anxiety over the security of the Eastern frontier with Zambia, due exactly to the particularly sensitive Rhodesian crisis, which might convince Dr. Kaunda to allow Angolan rebels to establish bases on Zambian territory.⁸⁹ By reading records, we can easily realise how interested Britain was in keeping stability in the area. The breakout of a real revolution was something to absolutely avoid, as the largest British investments in Africa were in Nigeria, Ghana and Zambia. Therefore, Britain had become vulnerable if action had been taken against these investments – dealing particularly with raw material industries – in one of the afore mentioned countries. Apart from this, Commonwealth African States, such as Zambia, had gross sterling holdings.⁹⁰ In addition, London took almost twenty per cent of Zambian exports, as well as the same percentage of her copper. The other main export from Zambia was tobacco, though it could be easily replaced by non-African supplies.⁹¹

3. *The Last Days of Salazar*

On March 13, 1966, Jonas Savimbi and Antonio da Costa Fernandes founded the União Nacional para a Independencia Total de Angola (UNITA), eventually gaining an exile base in Zambia. Savimbi had been originally affiliated with Roberto as GRAE Foreign Minister, but later he moved his followers to the South-East of the country, heavily drawing UNITA leadership from Angola's majority Ovimbumbu ethnic group and its policies were originally Maoist, maybe influenced by Savimbi's early training in China. They aimed at rural rights and recognized ethnic divisions. Savimbi also knew his way around the diplomatic circuit, having been a student in Portugal as well as in Switzerland.⁹² What he blamed to Roberto was the confusion among the ranks of nationalists in

⁸⁸ See *Luanda Despatch No. 2 to Lisbon*, January 17, 1966, in TNA, DO 213/76, *Internal Affairs in Angola: Political and Military*, 2-EA56/129/2, 1012, Confidential.

⁸⁹ See *Luanda Despatch No. 4 to Lisbon*, April 13, 1966, in TNA, DO 213/76, 2-EA56/129/2, 1201, Secret, U.K. Eyes Only.

⁹⁰ See *Cabinet Official Working Party on Economic Implications of United Kingdom Policy in Southern Africa: African Countries other than South Africa and Rhodesia*, August 12, 1966, Misc. 122 (66) 7, in TNA, OD 31/030, CSA 220/3/03A, Secret.

⁹¹ See *Cabinet Official Working Party on Economic Implications of United Kingdom Policy in Southern Africa: Inter-Departmental Study on the Effect of Possible Action from Zambia and Other African States – Note by the Board of Trade*, August 12, 1966, Misc. 122 (66) 4, in TNA, OD 31/030, CSA 220/3/03A, Secret.

⁹² See BIRMINGHAM, *A Short History of Modern Angola*, cit., pp. 75-76.

Angola and the lack of mobilisation of popular masses. According to Savimbi, the GRAE had not been able to issue a programme involving all active Angolan revolutionary forces, beside having practically given up the military struggle. This was also due to the inculcation of the mercenary spirit among the soldiers, by paying them a salary each time they returned to Zaire after their incursions into Angola. Because of this habit, soldiers had been turned into a frontier army,⁹³ rather than thrusting far into the territory they were supposed to liberate from colonialism. Finally, the leader of the FLNA was being portrayed as a little more than an American and Congolese puppet.⁹⁴

Concerning British analyses, the problem dealt with a possible joint international economic pressure on South Africa and Portugal. This is what the British government was wondering, as we can see from the number and length of the reports issued in those days. In that case, Britain's economy would not have been harmed so much, and the most important imports coped with diamonds, wood, and cork. It was regarded as unlikely, however, that all African States take action to inflict the maximum possible damage on such a reliable commercial partner as the United Kingdom.⁹⁵ The point we always have to keep in mind is that for the British it was necessary to make a distinction between the moral condemnation of racially discrimination and a more practical approach to the issue, according to which it was impossible for Britain to take action against white regimes, unless failure to act became more harmful for London's interests in Africa. In a word, no economic warfare against South Africa and Portugal was possible for the Atlantic Power, though in Portuguese Territories the verdict for white rule was less certain, due to a thinner settlement of the Europeans. The fear dominating British policies in those years dealt with the necessity sooner or later to be forced into a position and choose between one side or the other, thus sacrificing interests in an area of the continent and perhaps elsewhere. All this left Downing Street with no other choice than siding with both parties, trying not to alienate any commercial or political partner

⁹³The frontier was continuously crossed to enter and leave the war zone in order to smuggle in arms, ammunition, medicines and other stuff into the guerrilla bases. See I. BRINKMAN, *Routes and War for Independence in Northern Angola (1961-74)*, in «Canadian Journal of African Studies», XL, 2, 2006, p. 212.

⁹⁴ See J. SAVIMBI, *Resignation Statement*, August 16, 1964; *Where Is the Angolan Revolution?*, October 1964, in CHILCOTE, *Emerging Nationalism*, cit., pp. 154-161.

⁹⁵See *Cabinet Official Working Party on Economic Implications of United Kingdom Policy in Southern Africa: Report to Ministers - Note by the Secretary*, August 26, 1966, Misc. 122 (66) 16, in TNA, OD 31/030, CSA 220/3/03A, Secret.

in the region and bearing the risk to be accused by both sides of inconsistency and insincerity.⁹⁶ Such an allegation could have been even more serious, now that it seemed rebels in the North and in the South-East of the country were being armed and trained by the Chinese. This opened a new scenario which had not appeared in the old rebellion five years previously, with possible explosive African material within the international community.⁹⁷ In view of what just mentioned, it was not by chance that the British Joint Intelligence Committee issued a report stating a long term outlook for the Southern Africa region. According to the documentation provided, there was little doubt that black African States would seek to maintain support against apartheid regimes, but it was also true that their policies would unlikely be uniform. As concerned communist powers, London's experts stated that they had till then shown little interest towards that part of the planet, but at the same time it seemed likely that they would back African liberation movements as an easy way to embarrass the West. However, even so it appeared extremely difficult for African liberation movements to successfully challenge the existing order, as the dominant factor was supposed to be the determination of white minorities to keep their privileges.⁹⁸ Actually, British experts did not doubt that one day Angola would gain independence, but at the same time they thought that in some parts of the country the Portuguese were already able to set up some form of multi-racial society. A model like Brazil was believed to be quite likely, though it would meet the antipathy of surrounding African countries, whose leaders were more inclined to the idea of a complete black Africa South of the Sahara. However, Foreign Office comments were that for some years to come independence based on majority rule would only bring to anarchy. In addition, democracy was something still un-experimented in Portugal herself. With the passing of Salazar a gradual easing of the authoritarian regime was possible, but certainly this could not lead to a liberal evolution in the colonies. This was made even more serious by the fact that Angolan Africans were not regarded as able to con-

⁹⁶ See *Report from P.H. Gore-Booth to the Secretary of State: Policy towards Southern Africa*, November 29, 1966, in TNA, FO 953/2483, PLA Planning Staff, Secret.

⁹⁷ See *Despatch No. 15 from Mr. Stewart to Sir A. Lambert (Lisbon): Angola – State of Internal Security*, December 30, 1966, in TNA, FCO 25/269, *Portuguese Africa - Political Affairs-Internal - Angola: Internal Security*, JP 1/4, Secret.

⁹⁸ See *Report by the Joint Intelligence Committee: The Prospects for Southern Africa up to 1976*, February 27, 1967, in TNA, CAB 163/55, *Africa - Southern Africa: Political-Economic Threats to S. Africa*, JIC (67) 28 (Final), Secret, UK Eyes Only.

tribute to the success of independence, since most of them were still illiterate and superstitious. On the other hand, the economy was booming and the European population was growing at a remarkable rate. This allowed Whitehall analysts to comment that a sufficiently determined European population in Southern Africa could without difficulty control an indigenous community twenty times as big.⁹⁹ That was why Downing Street was in favour of the right of self-determination for Portuguese Territories, but any claim of immediate independence would not be backed by the British Executive.¹⁰⁰

As concerned the American Administration, President Johnson had committed himself to ending racial discrimination in the United States, while his country still had economic and strategic ties with Pretoria. In fact, the CIA warned that South Africa was a major supplier of minerals for the West, especially gold and uranium. As a consequence of this, black South Africans were turning towards radicalism and “black consciousness”, a movement which paralleled that of “black power”.¹⁰¹ In the meantime, CIA reports noticed that liberation movements in Southern Africa would be probably suffering lack of indigenous support, without any chance to expand insurgency operations sufficiently enough to shake white regimes.¹⁰² As concerned the Soviet Union and communist China, though seeking to expand their influence by providing limited military and financial assistance, they were not thought to be willing to engage in direct military intervention. What leaves us rather perplexed after reading some American records is the fact that, though clearly reported that defence expenditures for Angola and Mozambique were running to over forty per cent of the Portuguese budget, apparently no-one was aware that a small country like Portugal could have never afforded such a high level of expense without in a few years running the risk of going bankruptcy. Perhaps comments

⁹⁹See *Luanda Despatch No. 7 of the 25th of August, 1967 to Her Majesty's Ambassador in Lisbon*, September 2, 1967, in TNA, FCO 25/278, *Angola - Political Affairs; Political Development*, 1012, Confidential.

¹⁰⁰*Minister of State's Talk to the Africa Centre on 16 October: Portuguese Territories*, undated, in TNA, FCO 25/291, *UK Policy on Portuguese Africa: Political Affairs - Bilateral*, JP 3/5, Unclassified.

¹⁰¹See T. BORSTELMANN, *The Cold War and the Color Line: American Race Relations in the Global Arena*, Cambridge, MA and London, Harvard University Press, 2003, p. 200.

¹⁰²From this point of view, Angola was an exception compared with other African countries in the area. Having her own ports and railways, and becoming relatively well-off due to oil production, Luanda had never been integrated into the regional economic network dominated by South Africa and, apart from diamond trading, she had received very little investment from South African firms. See O.E. KAHN, *Cuba's Impact in Southern Africa*, in «Journal of Inter-American Studies and World Affairs», XXIX, 3, Autumn 1987, p. 43.

like these were also due to the frontline States' economic dependence on Rhodesia and Portuguese Africa. Even the government of Zambia, which was so dedicated to the cause of liberation, was behaving in quite a circumspect way, despite recent infiltrations into Rhodesia by African guerrillas.¹⁰³ Presumably, such a skeptical view of African chances to overthrow white regimes was also the outcome of what American protégés like Holden Roberto had communicated to U.S. officers on the spot. In particular, the President of GRAE expressed doubts based on the belief that the African States were incapable of working together for the common good of Africa.¹⁰⁴ Moreover, he had expressed deep apprehension about the ideology promulgated by a number of African governments, being not convinced that the OAU could be a cohesive force.¹⁰⁵ Meanwhile, the violent struggle undertaken by blacks in Southern Africa, seen as the only way to achieve freedom denied by white regimes, persuaded a lot of liberal politicians and church leaders to withdraw their sympathy to African liberation movements.¹⁰⁶ From a strategic point of view, instead, Angola and Mozambique were viewed as able to affect the whole balance of power in white Southern Africa and on a global level the relations between East and West. African governments in the two Portuguese provinces, in fact, would have extended Black Africa to the borders of Rhodesia and South Africa, thus augmenting the possibility of guerrilla actions against gold and diamond resources of Pretoria and Rhodesia's chrome. As a matter of fact, for a couple of years already the Gulf Oil Company had been drilling in the Cabinda enclave and in 1968 was planning to start production, with the outlook to stretch the output area to the Congo republics, thus involving international majors able to supply both metropolitan Portugal and the

¹⁰³See *National Intelligence Estimate: The Liberation Movements of Southern Africa*, November 24, 1967, NIE 70-1-67, Secret, Controlled Dissem., in www.foia.cia.gov.

¹⁰⁴It may be argued that African States mistook Kennedy's rhetoric, encouraged by the fear that the Soviet Union would gain influence in the continent, for policy, misestimating that the high ideological confrontation between the superpowers would increase their leverage on the West over Southern African issues. See A. GUELKE, *Southern Africa and the Superpowers*, in «International Affairs», LVI, 4, Autumn 1980, p. 651.

¹⁰⁵See *Airgram from the Embassy in the Congo to the Department of State: Comments by GRAE President*, October 26, 1967, in NARA, RG 59, Central Files, PORT 30-2 ANG, Confidential.

¹⁰⁶See T.J. NOER, *Cold War and Black Liberation: The United States and White Rule in Africa, 1948-1968*, Columbia, University of Missouri Press, 1985, p. 181.

Republic of South Africa.¹⁰⁷ Of course, this allowed the Portuguese to be more confident in the future, as oil revenues were supposed to be used to finance the colonial war and the Americans were expected to treat Lisbon more charitably.¹⁰⁸

In view of the available documentation, we cannot be surprised if the British government was practically obliged to keep an ambiguous stance. Potentially one of the richest countries in the region, with a vast array of mineral reserves and geographically located in both Southern and central Africa, Angola was at the crossroad of an important trading network from Zambia and Zaire, which after the assassination of Patrice Lumumba had become Washington's main ally in the area.¹⁰⁹ Despite all declarations of intent on the right of self-determination and the consequent diplomatic support at the United Nations, London could not really afford to undermine relations with white regimes in the area, as they were economically and strategically too important for the West. According to scholars studying Soviet policies towards Africa, it is important to bear in mind, supposed communism or anti-communism, as well as a pro-Soviet posture or an anti-Soviet one, had rarely been a pivotal factor influencing African nationalism. On the other hand, where these labels mattered more was in determining the source of foreign aid. As a "marxist" organisation, in fact, the MPLA had failed to win Western support, but had managed to receive Soviet funds.¹¹⁰ In particular, Neto had met Ernesto Che Guevara for the first time in Brazzaville in early 1964 when, despite the poor military record he had managed to impress the Cuban leader sufficiently enough to persuade him to promise military and political support for the MPLA. Moreover, in the late 1960s the MPLA was developing a consistent ideological outlook reflecting Marxist-Leninist thought and by 1968 the leadership had by then decided to set up a sort of vanguard party to lead the coalition of groups within the movement itself. Actually, several main MPLA representatives stressed that such a line should be neither pro-Chinese, nor pro-Soviet. Rather, it was a question of assembling a genuine nationalistic and scientifically

¹⁰⁷The Portuguese dictator welcomed foreign participation as long as it did not become a way to denationalise the colonies. See A.K. SMITH, *António Salazar and the Reversal of Portuguese Colonial Policy*, in «The Journal of African History», XV, 4, 1974, p. 654.

¹⁰⁸See *Luanda Despatch to Her Majesty's Ambassador in Lisbon: Oil and Politics in Angola*, February 29, 1968, in TNA, FCO 25/310, *Cabinda Oil: Fuel and Power*, JP 12/4, Confidential.

¹⁰⁹See M. HOLNESS, *Angola: The Struggle Continuous*, in P. JOHNSON - D. MARTIN, eds., *Destructive Engagement: Southern Africa at War*, Harare, Zimbabwe Publishing House, 1986, p. 73.

¹¹⁰See C. STEVENS, *The Soviet Union and Angola*, in «African Affairs», LXXV, 299, April 1976, p. 139.

socialist movement. Despite this, the first guerrilla fighters had been already sent to Cuba for training two years previously and seventy to eighty per cent of arms came from the Soviet Union.¹¹¹ As regarded Cuban-Angolan relations in particular, soon after independence, in December 1975 Fidel Castro stressed the common ethnic features of the two populations, as a lot of Cubans were the ancestors of African slaves, who had fought in the Liberating Army of Cuba.¹¹² Havana had been particularly interested in Guinea-Bissau's revolution and the ideas of Amilcar Cabral. As an evidence of this, Cuban commandos were first sent to Africa to assist Cabral's struggle, beside setting up a military training team in the People's Republic of Congo, where also the MPLA had its headquarters.¹¹³ Responding to the allegations that the Cubans were acting as a Soviet proxy, Castro said that the Russians had never requested Havana to send soldiers to make war on their behalf.¹¹⁴

British exports to Angola for 1966 totalled about 8.5 million pounds with a heavy share of vehicles and tractors and covering eleven per cent of the market and placing Britain as third supplier to Angola, after metropolitan Portugal and West Germany. Apart from oil, coffee and diamonds were the largest exported commodities, while secondary industries included building material, shipyards, and quite a thriving fishing industries. The logical outcome for the British was the will to open new markets to their enterprises.¹¹⁵ Moreover, Angola offered at least three good ports with convenient access to the Northern hemisphere, thus making believe that, whatever form of government in the future, Luanda was probably to emerge as one of the wealthiest parts in the continent. In the late 1960s, in fact, new factories were being opened in the mineral and motor sector, which gave Britain a positive outlook for exports. The question was even more serious for the UK was competing with other Western countries like Sweden and the Federal Republic of Germany, which already enjoyed a larger share of the Angolan

¹¹¹See D. OTTAWAY - M. OTTAWAY, *Afrocommunism*, New York, NY, Holmes & Meier Publishers, Inc., 1981, pp. 100-102.

¹¹²See F. CASTRO, *African Blood Flows through Our Veins*, December 1975, in M.A. WATERS, ed., *F. Castro-R. Castro-N. Mandela: Cuba & Angola. Fighting for Africa's Freedom and Our Own*, New York, NY-London-Montreal-Sydney, Pathfinder, 2013, p. 31.

¹¹³See C. LEGUM, *A Study of Foreign Intervention in Angola*, in C. LEGUM - T. HODGES, eds., *After Angola: The War over Southern Africa*, London, Rex Collings, 1976, p. 20.

¹¹⁴See F. CASTRO, *Angola: An African Girón*, April 1976, *ibid.*, p. 37.

¹¹⁵See K.R. WELBORE KER, *Trade Prospects in Angola*, undated, in TNA, FCO 25/302, *British Interest in Angola: Economic/External Affairs - Economic Development*, JP 6/17, unclassified.

market.¹¹⁶ As concerned Angolan insurgents, in 1968 British records showed rather a negative outlook for them, as no charismatic leader had until then emerged as someone able to give unity and international prestige to the nationalist movement. For reasons like this, and also because of the ethnic and linguistic diversity of the population, London's experts believed that Angolan rebels had failed to win the support of people in any strategic area.¹¹⁷ Nothing was going to change, reports from Lisbon stated, as long as Salazar was in power. Instead, political separatism among the white population of Portuguese overseas territories was feared once the old dictator went. By the summer of 1968 the colonial army seemed to have arrested the deterioration of the situation, also thanks to the hostility among nationalist movements. The Portuguese government derived encouragement from several factors, such as continued American preoccupation for the war in Vietnam and the consequent reduced interests in African affairs, the poor performance of black independent States and their lowered romantic support to anti-colonial struggle. However, no-one seemed seriously concerned for Portugal's defence expenses, which covered by then forty-four per cent of the whole State budget. What is interesting, besides, is the observation according to which the development of a more democratic regime in Portugal was supposed to make the Lusophone presence in Africa profitable for Britain, due to the Western Power's investments in the area and also to the fact that the Portuguese approach to racial questions was not regarded as morally repugnant.¹¹⁸

A little room for manoeuvre was being given by Dr. Salazar's health, which let Western diplomacy think that he was ready to give up and leave the government to more liberal wings of his entourage. However, his charisma among his followers was intact. This implied that Portugal's African posture was not going to change, since even those of the new generation who were increasingly frustrated over home policies, strongly supported the idea of Portugal in Africa. After all, the cost of the wars in Africa

¹¹⁶See *Luanda Despatch to Her Majesty's Ambassador in Lisbon: The Ambassador's Visit and British Exports to Angola*, 20 August 1968, in TNA, FCO 25/291, *UK Policy on Portuguese Africa: Personal Affairs - Bilateral*, Confidential.

¹¹⁷See *Letter from British Consulate-General, Luanda*, March 12, 1968, in TNA, FCO 179/616, part B, *Portuguese Overseas Territories*, Confidential.

¹¹⁸See *Sir Anthony Lambert to Mr. Stewart: Portuguese Africa: the State of the Wars and Prospects for the Future*, August 30, 1968, in TNA, FO 179/616, JP 1/13, Portuguese Africa, Section 1, Confidential.

were still tolerable to the Portuguese in both human and fiscal terms, even though more and more people might be coming to accept the inevitability of future political adjustments there. What was taken for granted was that any succession to Salazar would require the support of the armed forces.¹¹⁹ Salazar underwent emergency brain surgery on September 6 and ten years later he lapsed into a coma. The President of the Republic announced on the 26th that the doctors had determined the Prime Minister would not recover. In consequence of that, he appointed Marcello Caetano at the head of the government. The first moves of the new Administration, to tell the truth, did not match American and British hopes on a more liberal approach towards African questions, as Foreign Minister Nogueira, speaking on behalf of the newly appointed Premier, said that Portugal's policy with respect to overseas territories would not be changed at all.¹²⁰

4. *Caetano and Nixon's Tar Baby Policy*

Once Salazar was out of scene, the British Labour government studied the various options left in Southern Africa, also in light of the Commonwealth Prime Ministers' meeting and the consequent relations with African leaders. A new moderate optimist view was expressed on the Caetano Administration, which therefore deserved some time to settle in and develop a more realistic and flexible policy. As concerned allegations on Portugal taking advantage of her membership of NATO, the Cabinet replied that in case of expulsion from the Western Alliance due to Lisbon's African policy, it would become much more difficult to put pressure in the desired direction of self-determination. To tell the truth, by simply reading economic data Whitehall would have been perfectly able to realise that it was extremely difficult for the Portuguese to change their mind on questions like those. As a matter of fact, for a dictatorial junta like that in power in Lisbon for about forty years it was impossible to give up Portugal's biggest market for exports.¹²¹ Hence, hoping that the new Premier would have recognised the right of self-

¹¹⁹See *Telegram from the Embassy in Portugal to the Department of State: The Twilight of the Salazar Era*, July 24, 1968, in NARA, RG 59, Central Files 1967-69, POL 15-1, PORT, 1125Z Secret, Limdis, No-form.

¹²⁰See *Telegram from the Embassy in Portugal to the Department of State*, October 8, 1968, in NARA, RG 59, Central Files 1967-69, POL PORT-US, 1800Z, Confidential, Limdis.

¹²¹See *Cabinet Defence and Oversea Policy (Official) Committee: Commonwealth Prime Ministers' Meeting – Problems of Southern Africa. Note by the Foreign and Commonwealth Office*, December 1968, in TNA, CAB 148/84, OPDO (68), *Memoranda 17-34*, vol. II, OPDO (68) 30, Confidential.

determination to what was not even regarded as a colony was not a realistic way to see the problem. Being so persistent on the moral suasion towards the Latin ally was probably just a way to put the problem off and let white minorities in Southern Africa reach a settlement with the Africans without renouncing their hegemonic position. Actually, despite some slight improvement in domestic issues, such as students being allowed to mildly demonstrate and the return from the exile of the leader of the Socialist opposition, Mario Soares, nothing seemed changed in the government's attitude towards Angola. In a speech delivered in the National Assembly, Caetano repeated that Portuguese settlers in Africa were Africans regardless of their complexion and that the government could not abandon them, being responsible for the security and well being of all its citizens, as well as committed to defend all civilisation against imperialist aggression. Moreover, nothing dissuaded the Prime Minister from believing that Southern Africa needed the white man.¹²²

As concerned the Americans, at the end of the Johnson's mandate, the State Department had left a detailed analysis on Southern Africa. The real dilemma was always the same, that is how to conciliate indigenous claims with the safeguarding of American geo-political interests. Washington's aims in the area could be summed up as follows: a) encouraging substantial and long-term changes; b) reducing violence and confrontation; c) minimising the negative outcome of violence on national interests.¹²³ Racial tensions gave communist countries excellent opportunities at a very low price, through funds to nationalist movements and assistance to black States.¹²⁴ What influenced the Americans' assessment most was the belief that the liberation movements of the area were not regarded as capable of overcoming the resistance of the white regimes for at least a few more years to come. Moreover, the Americans had investments amounting to more than

¹²²See *Mr. Welbore Ker to Mr. Stewart: Portugal. Two Months under Professor Marcello Caetano*, December 6, 1968, in TNA, FCO 46/251, *Portuguese Facilities: Defence Value to UK*, DP 1/354/1, WSP 1/1/14, Confidential.

¹²³See *Paper Prepared in the Policy Planning Council: National Policy Paper, Southern Africa*, November 20, 1968, in NARA, RG 59, S/S Files, Lot 70 D263, SIG/MEMO, #107-11/22/68-U.S. Policy toward Southern Africa, 47th SIG Meeting, Secret, Noform.

¹²⁴See *Memorandum of Meeting - Senior Interdepartmental Group: Chairman's Summary of Discussion and Decisions at the 47th SIG Meeting*, December 3, 1968, in NARA, RG 59, S/S Files, Lot 70 D263, SIG/RA, #49-12/9/68 - Chairman's Summary of Discussion and Decisions at the 47th Meeting, 12/3/68, Secret.

a billion dollars in the area,¹²⁵ while in Angola the Portuguese kept a strict control on the economic process by restricting foreign investments, though in the last period this trend had been relaxed to speed up development, especially as concerned raw material industries.¹²⁶ On the other hand, Caetano was showing his ability to exploit Cold War tensions by playing the card of the Soviet threat, thus stressing the need for cooperation between the U.S. and European countries. According to the Prime Minister, the tribal state of native populations both in the Portuguese territories and in the other African lands made elections a farce. Moreover, he thought that subversion in the Portuguese provinces had a foreign base and that the masses were only able to express the thinking of certain leaders, rather than their own feelings. As concerned the American position on that, it is easy to find out that Washington agreed with the other Atlantic power on the Portuguese presence in Africa, which was not something to cancel and about which the Americans were not conducting any crusade.¹²⁷ The new President, Richard Nixon, pursued dialogue with Portugal and did not want his administration – to quote his own words – to continue using doctrinaire views in foreign policy,¹²⁸ as the choices of the previous administrations were no longer thought to match American national interests. According to new CIA reports, in fact, though African *élites* were not so easy to influence from abroad, any circumstance undermining relations with the West could be exploited by the Soviets, despite not even the American intelligence believed that the Marxist-Leninist ideology could get deeply rooted in a continent crossed by waves of economic nationalism. As a matter of fact, nationalism, and certainly not communism, was likely to be the dominant theme in African policies towards the outside world.¹²⁹

¹²⁵See R. MORRIS, *Uncertain Greatness: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York, NY-San Francisco, CA-London, Harper & Row, Publishers, 1977, p. 108.

¹²⁶See *Intelligence Memorandum: Economic Trends in Black Africa*, January 1969, ER IM 69-1, Confidential, in www.cia.foia.gov.

¹²⁷ *Memorandum of Conversation: The Secretary's Visit to Madrid and Lisbon November 16-19: Azores Base*, November 19, 1968, in NARA, RG 59, Central Files 1967-69, ORG 7 S, Secret.

¹²⁸ See *Memorandum of Conversation: US-Portuguese Relations*, April 19, 1969, in D.S. PATTERSON, gen. ed., J.E. MILLER - L. VAN HOOK, eds., FRUS 1969-1976, vol. XLI, *Western Europe; NATO, 1969-1972*, Washington D.C., United States Government Printing Office, 2012, doc. n. 254, Secret; Exdis, pp. 798-801.

¹²⁹See *Central Intelligence Agency – Office of National Estimates Memorandum: The Soviets and Black Africa – New Approaches and the African Response*, March 13, 1969, Secret, in E.C. KEEFER, gen. ed., FRUS 1969-1976, vol. E-5, part 1, *Documents on Sub-Saharan Africa, 1969-1972*, Washington DC, Of-

On the other hand, Chinese diplomacy was gaining ground.¹³⁰ Maoist ideology, in fact, gave Beijing a leading role in the world revolution and the struggle against colonialism and white racism. Hence, Africa was by then playing a pivotal role in Chinese foreign policy and the most effective insurgent group significantly supported by communist China was the Mozambique Liberation Front. In addition, the old dictator was pursuing something like a “dollar diplomacy” and to this end Zambia offered the best outlook in terms of commercial and political expansion.¹³¹ Such an attitude responded to the so-called Three Worlds Theory, developed by the Chinese leader and illustrating that international relations comprehended three politico-economic spheres: the first world, formed of superpowers, the second world of lesser powers, and the third world of exploited countries. The difference from the classic school of thought was that Chairman Mao included both the United States and the Soviet Union in the First World, which, respectively, were responsible of imperialism and social imperialism. Japan, Europe, and Canada composed the Second World, while Africa, Latin America, and the rest of Asia formed the Third World. A few years afterwards, in April 1974, the then Chinese Vice-Premier Deng-Xiaoping explained the Three Worlds Theory in a speech to the United Nations, specifying that the two superpowers were the biggest international exploiters, threatening the independence and security of all nations. Concerning this particular point, the Chinese politician said that the superpowers had adopted neo-colonialist methods to continue and intensify their exploitation and plunder of the developing countries, by exporting capital and building there a “State within a State” by means of such international monopoly organizations as “trans-national corporations”.¹³² Mao’s emphasis on the existence and importance of a third force enabled China to develop her own identity and expand her own influence in international relations. Theo-

rice of the Historian, Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, 2005, Doc. No. 1, in www.state.gov.

¹³⁰The escalation of tension with Beijing made the Soviets seek access to possible Indian Ocean transit facilities in Southern Africa, thus developing a confrontation within Cold War relations. See M. WEBBER, *Soviet Policy in Sub-Saharan Africa: The Final Phase*, in «The Journal of Modern African Studies», XXX, 1, March 1992, p. 19.

¹³¹See *Directorate of Intelligence – Special Report Weekly Review No. 32: Communist China’s Presence in China*, June 20, 1969, Secret, in FRUS 1969-1976, vol. E-5, part 1, doc. n. 5, in www.state.gov.

¹³²See *Speech By Chairman of the Delegation of the People’s Republic of China, Teng Hsiao-Ping, At the Special Session of the U.N. General Assembly*, April 10, 1974, in www.marxists.org.

retically, the Asian giant had defined an area that belonged neither to the Soviet Union nor to the United States. In particular, Chairman Mao declared full sympathy and support for the struggle of the Africans against imperialism and colonialism.¹³³ Beijing's economic aid to Third World countries backed the view that the struggle for political independence would be incomplete unless followed by a nationalised, self-sufficient economy. However, the Chinese Communist Party's leaders miscalculated the complexity and diversity of the Third World, by insisting on a united struggle against both revisionism and imperialism. China failed to consider that each country had its own conception of national interest and wanted to define its own relationship with the superpowers. In light of this, a transition from revolutionary chaos to pragmatic reconstruction began a new stage of Chinese foreign policy in the late 1960s, based on the concept of a united front of China, the U.S. and sympathetic Third World countries against the Soviet Union.¹³⁴

In contrast to this, a definition reminding Lenin and provided in the Brezhnev era by Karen Brutents, a leading Soviet scholar on the Third World and later an important official under Gorbachev, underlines that national liberation movements produced revolutions aimed at getting rid of any foreign economic and political domination, including of course the one originating from colonial subjugation, and setting up fully sovereign States. Traditionally, Soviet doctrine considered every colonial area as a nation invested with national sovereignty. As a consequence of this, any subject people was a victim of aggression and therefore entitled under international law to adopt whatever forms of warfare necessary to resist and overcome the aggressor.¹³⁵ In the late 1960s, in the competition with China the advantage still lay with Moscow in the Southern African area, as Beijing lacked resources to seriously compete for prime clients. In spite of this, the Soviet military felt that American stalemate in Vietnam and the achievement of essential equivalence at the strategic nuclear level had opened possibilities to fight imperialism with minimal risk of superpower confrontation. The outcome of this revision, as well as the analysis of small scale regional wars and civil conflicts, was the expansion of the

¹³³See S. GILLESPIE, *Diplomacy on a South-South Dimension: The Legacy of Mao's Three-Worlds Theory and the Evolution of Sino-African Relations*, pp. 112,118, in www.diplomacy.edu.

¹³⁴See *ibid.*, pp. 119-121.

¹³⁵See A.Z. RUBINSTEIN, *Moscow's Third World Strategy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1988, pp. 80-81.

scope of what was interpreted as war of national liberation, which became also a confrontation within Third World nations not necessarily involving Western countries.¹³⁶ On the other hand, the Americans were by then persuaded that China and the Soviet Union would benefit from violent conflict under new black majority regimes. As a matter of fact, the United States had relations with several black-ruled States in Southern Africa, and Zambia was even purchasing weapons from the Americans in an attempt to avert possible attacks from the white minority. This put Washington in quite an awkward position, as the last thing the White House wanted was to be perceived by the white regimes in the area as an open supporter of black majority rule. In order to safeguard economic interests and investments, Washington decided that the minority regimes did not have to fall, and that change would be coming through collaboration between the two ethnic groups, rather than with violent means.¹³⁷ Actually, in front of the stagnation of the West on Southern Africa's racial issues, Julius Nyerere warned that with no other alternatives the blacks in the area would fight for their rights and the front-line States would have no choice but help them. Despite this, a lot of governments, though firmly condemning South African and Portuguese policies, did not wish to complicate their relations with the Western powers by letting Chinese and Soviet weapons cross their territory. Nyerere, instead, gave this permission with a heavy heart, but at the same time pursued the Western powers' support to majority rule negotiations. However, Africans could not fight with bows and arrows just to prove that they were Africans and the only ones willing to give arms to the national liberation movements were the communist countries. The Tanzanian President expressed his concern in a speech in Canada in April 1969, during which he stated that «the Freedom fighters use communist arms and are trained in communist countries because they have no choice. [...] And then South Africa and Portugal will proclaim [...] this "proof" that they are fighting communism [...] I am afraid that Western States would strengthen their support for the South-

¹³⁶See *ibid.*, pp. 96-98.

¹³⁷See R.L. STEVENSON, *U.S. African Policy under Henry Kissinger*, in H. WALTON, JR. - R.L. STEVENSON - J.B. ROSSER, SR., eds., *The African Foreign Policy of Secretary of State Henry Kissinger: A Documentary Analysis*, Lanham, MD, Lexington Books, 2010, pp. 84-85.

ern African regimes [...] and gradually this conflict will become the ideological conflict which at present it is not». ¹³⁸

The new American Administration made the firm decision to put African affairs at the bottom of the political agenda, as it had been repeated by Nixon himself to the Portuguese Foreign Minister when he said that European allies came first and that a completely new approach was followed at the White House. ¹³⁹ This version is confirmed by Franco Nogueira, who in his memoirs writes that Nixon announced his Administration was going to change the policy towards Southern Africa. According to the Portuguese Foreign Minister's reconstruction, Nixon was rather surprised about the situation in the area and the outcome of the sanctions imposed especially on Rhodesia, which made the United States dependent on the chrome imported from the Soviet Union, while the one produced in Rhodesia was being sold to China, which used it for nuclear weapons production. ¹⁴⁰ The President briefed his National Security Advisor, Henry Alfred Kissinger, and his top officials about this decision and specified he did not want his timetable to include meetings relating to Africa, about which he only asked for a report on the general situation in the continent twice a year. ¹⁴¹ In light of this, when in May 1969 fourteen African States in Lusaka issued a Manifesto to condemn racial discrimination in the area – though with quite a conciliatory tone, as the liberation of Southern Africa did not mean racialism in reverse –, Kissinger was extremely realist: «[...] African leaders will not abandon their basic opposition to white minority rule, yet they can't reach their objective [...] without outside [...] support». ¹⁴²

The African context and the relations among black States had been translated into the meeting in April 1969 of East and central African States in Lusaka, during which a

¹³⁸ C. PRATT, *The Critical Phase in Tanzania 1945-1968: Nyerere and the Emergence of a Socialist Strategy*, Oxford-New York, NY, Oxford University Press, 1978, p. 136.

¹³⁹ See *Memorandum of Conversation: US-Portuguese Relations*, April 19, 1969, in NARA, RG 59, Central Files 1967-69, POL PORT-US, Secret, Exdis.

¹⁴⁰ See F. NOGUEIRA, *Intervenção. Diálogos Interdictos: a política externa portuguesa e a guerra de África*, vol. II, Lisboa, Editorial Notícias, 1979, pp. 250-251.

¹⁴¹ See A. DEROCHE, *Asserting African Agency: Kenneth Kaunda and the USA, 1964-1980*, in «Diplomatic History», XL, 5, November 2016, p. 983.

¹⁴² See *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: Black African Manifesto on Southern Africa*, May 15, 1969, Confidential, in M.F. BURTON-E.C. KEEFER, eds., FRUS, vol. XXVIII, *Southern Africa*, Washington, DC, United States Government Printing Office, 2011, doc. n. 9, pp. 14-15.

Manifesto on Southern Africa had been issued, emphasising equal rights and human dignity. At the same time, rather than calling for a commitment to immediate change, the document simply called for change and peaceful progress, though in case of armed struggle all black States were supposed to aid freedom fighters. As concerned Portuguese Territories, the colonial power had been criticised not for racialism, but rather for the will to exist in the black continent. Should Lisbon accept the principle of self-determination, the document stated, the front line capitals could try to ask the guerrilla movements to put down arms and then white settlers would be welcomed by new black independent governments.¹⁴³ The document acknowledged the right of all the whites who had settled to stay there and accepted that change could not come overnight.¹⁴⁴ The Manifesto, later adopted by the UN General Assembly, suggested a diplomatic solution to the wars in Southern Africa, emphasising the desirability of a negotiated end to apartheid, so long as South Africa accepted the principles of human equality and dignity'. Mandela's ANC opposed the statement, but did not make its objections public, as it did not want to antagonise those countries that harboured its military and political cadres.¹⁴⁵

In the meantime, the South African Premier, John Vorster, had perfectly realised that friendly relations with as many black States as possible were necessary, if South Africa did not want to become totally isolated while more and more African countries reached independence. The Prime Minister focused on economic aspects, knowing that the new nations needed economic assistance. As an evidence of this, on December 11, 1969, the governments of Botswana, Lesotho, Swaziland and South Africa herself signed a Customs Union Agreement. The principle of non interference was at the basis of the so-called outward-looking policy, stressing Pretoria's successful trading performance in the past two decades, together with scientific and cultural exchanges, and this was some-

¹⁴³In the mid 1960s, the whites were only five per cent of the whole population South of the Sahara, about eighty per cent of whom were concentrated in South Africa and in North and South Rhodesia. Even in major cities they constituted an ethnic minority, but justified their exclusiveness on grounds of having built and maintained the so-called Western civilisation. See H. KUPER, *The Colonial Situation in Southern Africa*, in «The Journal of Modern African Studies», II, 2, July 1964, p. 152.

¹⁴⁴See *Manifesto on Southern Africa*, proclaimed by the Fifth Summit Conference of East and Central African States, April 14-16, 1969, Lusaka, Zambia, in <http://africanactivist.msu.edu/>.

¹⁴⁵ See N. NDEBELE - N. NIEFTAGODIEN, *The Morogoro Conference: A Moment of Self-Reflection*, p. 14, in www.sahistory.org.za.

thing the British and the Americans could not afford to ignore. According to Vorster, South Africa's neighbours had nothing to fear from, as Pretoria recognised the independence of Black African States.¹⁴⁶ On the other hand, the South Africans were securing their own "white belt", by augmenting military and commercial relations with colonial Angola and at the same time, the more successful national liberation movements were, the more South African rulers tried to play movements of armed opposition off against each other.¹⁴⁷ As regarded this, the British expressed surprise towards the late timing of an initiative like that, since if Angola were relinquished by the Portuguese, Pretoria would expose her left flank in South West Africa to the local liberation movements. This was the outcome of the more liberal approach of the Caetano Government, which no longer ward off foreign activities.¹⁴⁸

From the African point of view, instead, political and social stability were a pivotal aim to achieve in order to gain real independence which often existed only on paper, since key decisions for the integrity of African nations were taken without any reference to them. This is what Julius Nyerere denounced in a speech delivered at the University of Toronto on October 2, 1969. This was associated to the need of political stability in order to avoid outside forces to take advantage of African divisions by exacerbating local conflicts. As concerned the particular situation of Southern Africa, the Tanzanian President said it was impossible for black independent States not to be involved in opposing the policies of colonial powers. Accepting the continuation of such conditions was a denial of the African moral right to freedom and equality. Even the existence of the front-line States, he said, was in jeopardy due to colonialist and racial regimes of the area, which would inevitably try to reduce the effectiveness of black States' policies. That was why the situation in Southern Africa could not be regarded as a local problem, since all Africans as such were by then involved. Self-determination of the peoples of Southern Africa and the other Portuguese colonies, therefore, had become a common objective of all Africans. What kind of socio-political system came after independence

¹⁴⁶ See THE HON. B.J. VORSTER, *South Africa's Outward Policy*, Cape Town-Johannesburg, Tafelberg-Uitgewers Ltd, 1970, pp. 7-9.

¹⁴⁷ See R. ROSS, *A Concise History of South Africa*, Cambridge-New York, NY, Cambridge University Press, 2008², p. 151.

¹⁴⁸ See *Saving Telegram No. 7 from Luanda to Foreign and Commonwealth Office: Angola-South Africa*, June 24, 1969, in TNA, FCO 45/108, *Angola: Relations with South Africa*, CS A6/334/1, Confidential.

was an affair of the population of those territories. Hence, Tanzania was ready to help whatever kind of insurgents struggling for independence, no matter whether they were liberal or communists. Finally, Nyerere did not think that violence was a good way to pursue this task; however, if the door to freedom was locked and bolted the choice was very straightforward. Such was the case of Southern Africa, whose minority regimes had even rejected in principle the demand for freedom, thus leaving organised violence against the government as the only path to get what was a just African right.¹⁴⁹ On what concerned non-alignment, he said a few months afterwards that these countries did not form any bloc, being all different from one another in terms of socio-political system and all facing different problems, both domestic and dealing with foreign relations. What was in common was only their non-alignment, that is their existence as weaker nations, trying to keep their independence and use it for their own benefit, as the real danger came from poverty and the relating need to look outside for capital investment. Therefore, political independence was based on the level of economic sovereignty. In order to avoid economic colonialism, Nyerere claimed co-operation among non-aligned nations, in terms for example of sales operations on a co-operative base instead of competing in the world market.¹⁵⁰ Along the same lines there was what Kenneth Kaunda in 1968 had called the Mulungushi Economic Revolution. This spoke about the acquisition of majority shareholdings in big enterprises, both national and international, seeking to encourage a Zambian domestic business and industrial network and at the same time reserving the government contracts in several sectors of them.¹⁵¹ Like his colleague, Kaunda repeated that the main aim of his country's foreign policy was the creation of the necessary conditions for the peaceful transfer of power from irresponsible white hands to reliable black hands. These efforts, however, had always been hampered by

¹⁴⁹ See J.K. NYERERE, *Stability and Change in Africa*, 2 October 1969, in J.K. NYERERE, *Freedom and Development: A Selection of Writings and Speeches, 1968-1973*, London-Oxford-New York, NY, Oxford University Press, 1974, pp. 108-125.

¹⁵⁰ See J.K. NYERERE, *Developing Tasks of Non-Alignment*, April 13, 1970, *ibid.*, pp. 159-172.

¹⁵¹ See S. CHAN, *Kaunda and Southern Africa: Image and Reality in Foreign Policy*, London-New York, NY, British Academic Press, 1992, pp. 25-27.

NATO members by pouring in investments and military hardware towards white minority regimes.¹⁵²

In December 1969, the National Security Council suggested a new policy on Southern Africa. The National Security Study Memorandum 39 became a turning point of the Nixon Administration as an extremely realist record stating that sorting out racial problems and colonial conflicts in that region of the world did not match American interests.¹⁵³ Nixon's attitude was probably influenced by Kissinger's belief that national liberation movements were a little more than puppets in the hands of communist powers.¹⁵⁴ The present policy aim, it was reported, was to try to balance American economic, scientific and strategic interests in the area with the political interest to have the White House dissociated from white minority regimes' repressive racial policies. Despite that, the whites were there to stay and try to overthrow minority rule through violence was supposed to be a way to favour communist insurgency or infiltration. Collaboration with the whites was therefore essential, as well as a moderate pressure to make them change attitude towards the black majority in view of a gradual process of reconciliation. As concerned the Portuguese Territories, Washington chose to take Lisbon's more moderate policies as suggesting further changes, while at the same time black front-line States had to seek closer relations with white-dominated States in view of better future conditions. The arms embargo on Portuguese overseas provinces was to be maintained, but the big change was that the Nixon Administration decided to give more liberal treatment to exports of dual purpose equipment and also encourage trade and investment.¹⁵⁵ In a word, Portugal acquired the chance to use military equipment

¹⁵² See T.M. SHAW, *The Foreign Policy of Zambia: Ideology and Interests*, in «The Journal of Modern African Studies», XIV, 1, March 1976, p. 82.

¹⁵³ This choice was nicknamed "Tar Baby" by some Department of State officers, who thought the United States would get stuck to the destinies of the white regimes in Africa. See L.A. PICARD, *U.S. Foreign Policy toward Southern Africa*, in D.P. FORSYTHE, ed., *American Foreign Policy in an Uncertain World*, Lincoln, NB-London, University of Nebraska Press, 1984, pp. 457-458.

¹⁵⁴ See M. EL-KHAWAS - B. COHEN, eds., *The Kissinger Study of Southern Africa: Security Study Memorandum 39 (Secret)*, Westport, CT, Lawrence Hill & Company, 1976, pp. 26-28.

¹⁵⁵ This policy was implemented for the first time at the United Nations in March 1970, by casting the veto to a resolution calling for the extension of economic sanctions, already in force towards Rhodesia, to Portugal and South Africa, and for the use of British forces against the rebel colony of Salisbury. The United States could have abstained, as it was certain that the British delegate would cast his own veto. Therefore, Washington wanted to make it clear that it would no longer hide behind Britain, thus showing a precise

and weapons in the colonies if only that stuff could be used for civil purposes as well.¹⁵⁶ In reaching these conclusions, the White House was clearly led by the strategic importance of the Azores base and the Portuguese African territories to Cold War defence planning. From an economic point of view, moreover, Angola served as the door to one of the mineral richest parts of Africa and Portugal's encouragement of foreign capital resulted in more competitive activity by American and European multinationals for exploration and possible exploitation of iron ore, diamonds, sulphur and phosphates deposits.¹⁵⁷ Hence, Washington aimed at extending the NATO zone as far South as the Cape of Good Hope to challenge the growing presence of Soviet naval power in the Indian Ocean and therefore chose to keep a low profile on the opposition to Portugal's African posture.¹⁵⁸ This also implied that the United Nations, with the Afro-Asian bloc forming up to one-third of the membership, had by then become an important forum where racial issues and the American posture towards Southern Africa affected relations with the rest of the world and the relating access to African and Asian areas, thus putting in jeopardy 2.5 billion dollars of investments in Africa, one-third of which in the white regimes.¹⁵⁹ In a few words, America did not have to align with the enemies of the white regimes. Such a trend was counterproductive, as those policies were impossible to achieve, they were contrary to American interests and were also frustrating the need of stability in the area. Therefore, Nixon's approach was quite realistic: «It is obvious that

attitude on what was regarded as an unreasonable resolution. See D. NICOL, *Africa and the U.S.A. in the United Nations*, in «The Journal of Modern African Studies», XVI, 3, September 1978, p. 370.

¹⁵⁶*Paper Prepared by the National Security Council Interdepartmental Group for Africa – Study in Response to National Security Study Memorandum 39: Southern Africa*, December 9, 1969, AF/NSC-IG 69-8 Rev. A, in NARA, National Security Study Memoranda (thereafter NSSM) and Related Papers, 1969-1976, Lot 80D212, NSSM 39, Secret.

¹⁵⁷The Portuguese simply did not accept that the African population was represented by nationalist leaders, whom they regarded as mere ambitious politicians exploiting racial hatred and drawing support from abroad. Nationalist feelings did not seem possible to the Portuguese dictatorship, the only loyalty admitted being that to the tribe. According to a mentality like that, independence was just a way to dispossess the white man of his land, goods, and jobs, and consequently make law and order collapse and go back to tribal warfare. See G. MARTELLI, *Portugal and the United Nations*, in «International Affairs», XL, 3, July 1964, p. 463.

¹⁵⁸See EL-KHAWAS – COHEN, eds., *The Kissinger Study of Southern Africa*, cit., pp. 45-51.

¹⁵⁹See *Paper Prepared by the National Security Council Interdepartmental Group for Africa: Study in Response to National Security Study Memorandum 39*, December 9, 1969, Secret, in NARA, RG 59, NSSM and Related Papers, 1969-1976, Lot 80 D212, NSSM 39.

we have to avoid the colonialist label, but we must analyse where our interest lies and not worry too much about other people's domestic policies». ¹⁶⁰

The confirmation of this shift came with the State of the Union Address on February 18, 1970, when Nixon said that economic development was one of the two main American concerns on Africa, which was thus encouraged to welcome U.S. enterprises. At the same time, the Republican Head of State explicitly remarked that the continent had to be free from great power rivalry. As concerned Southern Africa in particular, he added: «Though we abhor the racial policies of the white regimes, we cannot agree that progressive change in Southern Africa is furthered by force. [...] violence and the counter-violence it inevitably provokes will only make more difficult the task of those on both sides working for progress on the racial question». ¹⁶¹

The President and his main collaborators were persuaded that the previous Democratic Administrations had completely failed to achieve any pivotal result. On the contrary, the only outcome had been that South Africa, Portugal and Rhodesia had abandoned non violent methods. ¹⁶²

5. *Salazar's Legacy*

According to British analyses, the dawn of the post-Salazar era looked quite bright in Angola, where the Gulf Oil Company was by then exploiting crude oil from the concessions in Cabinda, and in December 1969 the multinational had been said to be producing at a rate of 40,000 barrels per day, while the Belgian-Portuguese Petrangol were extracting another 20,000 barrels per day, thus giving an estimate total production in Angola of almost 3 million tons for 1969, compared with 0.75 million in the previous year. The output was so promising, that seventeen more oil companies were applying for new concessions in Southern Angola. The potential of the colony in terms of minerals production and food stuff, as well as political stability, was vast, said the Financial Times, and Britain had to be careful to take her own share of these new markets. This last ob-

¹⁶⁰See *Minutes of a National Security Council Meeting*, December 17, 1969, Secret, in FRUS 1969-1976, vol. XXVIII, doc. n. 20, pp. 57-63.

¹⁶¹R.M. NIXON, *U.S. Foreign Policy for the 1970's: A New Strategy for Peace. A Report to the Congress*, February 18, 1970, in FRUS 1969-1976, vol. E-5, part 1, doc. n. 7, in www.state.gov.

¹⁶² See G. IURLANO, *Henry A. Kissinger e l'Africa Australe: il National Security Study Memorandum (NSSM) 39*, in «Nuova Storia Contemporanea», XIX, 2, marzo-aprile 2015, p. 72.

servation was particularly meaningful, as it was clear that the British business sector was showing good confidence in Caetano's efforts to pacify and develop the African province. In particular, Caetano had summed up in the following way the chief points of his government's policy towards overseas territories: a) consolidation of multi-racial societies; b) progressive autonomy for provincial governments; c) extension of people's participation in political and administrative structures¹⁶³. Despite that, the sheer volume of European immigrants the government had been encouraging for at least two decades was angering urban Africans even more, since they found themselves pushed further down the social and economic ladder. In spite of claims of non-racial attitude and legislation, the whole colonisation programme had been based on racist assumptions, as we can realise from Caetano's words themselves: «The Natives of Africa must be directed and organised by Europeans, but are indispensable as auxiliaries. The blacks must be seen as productive elements in an economy directed by whites».¹⁶⁴

As concerned the Americans, by reading declassified documentation we realise how different the President's view was from the policies of the Department of State. According to Foggy Bottom, in fact, the experience of the previous decade showed that there were serious doubts about Caetano's expectations for a better time in colonial matters. On the contrary, in absence of any attempt of reconciliation, it seemed the gulf between Portugal and the black States was destined to widen. Such a situation was in no-one's interests, bearing also the risk of increasing opportunities for communist influence.¹⁶⁵ Unlike the White House, State Department officers had confidence in the Lusaka manifesto and thought it contained positive elements which could help Portugal reconcile European interests with those of African States and nationalist groups.¹⁶⁶ Instead, what Nixon chose did not certainly pave the way to negotiations, though in public the Presi-

¹⁶³ See *Developments in the Portuguese African Territories during 1969*, March 19, 1970, in TNA, FCO 51/122, RR 1/2, Confidential.

¹⁶⁴J. CIMENT, *Angola and Mozambique: Postcolonial Wars in Southern Africa*, New York, NY, Facts on Files, Inc., 1997, p. 35.

¹⁶⁵Dependency of an African country on the Soviet Union implied a certain cost for Moscow, which had to bear the expenses of internal reconstruction and military efforts. Moreover, despite an unstable regime granted the Russians more influence, at the same time the Soviets had to spend a great amount of money to keep the government afloat. See H. BIENEN, *Soviet Political Relations with Africa*, in «International Security», VI, 4, Spring 1982, p. 171.

¹⁶⁶See *Airgram from the Department of State to the Embassy in Portugal: Southern Africa*, January 9, 1970, in NARA, RG 59, Central Files 1970-73, POL 1 AFR, Confidential, Limdis.

dent was always careful to criticise racial policies. The Americans believed that foreign communists were able to exert massive and long-term influence over African left wing nationalists, thus blocking good relations with the West and putting the world balance in jeopardy.¹⁶⁷ Only a few days after the Department of State remarks, in fact, Nixon decided to except from the arms embargo on Portugal non-lethal equipment with a dual civilian and military usage.¹⁶⁸ This was another sign that the Nixon Administration was quite sympathetic with the position of Portugal on Africa and such agreements helped harden Caetano's thought that the kind of independence the United Nations were pursuing in that part of the world was only a danger to civilization leading to the implantation of communism.¹⁶⁹ In a word, Prime Minister Caetano stated that people had to realise that Portuguese sovereignty over African provinces was worth more than an adventure with an unpredictable outcome.¹⁷⁰

On June 18, 1970, the Conservative Party came back to power in Britain, being welcome by companies as a government more sensitive to market needs. The New Prime Minister, Edward Heath, did not show any particular enthusiasm for UN sanctions. As a matter of fact, the Cabinet issued a report on the economic implications of a possible lifting of the arms sales ban to South Africa, which also implied a substantial export in the private sector. Protests from many countries were to be expected, but none of them, with the exception of Tanzania and Zambia, was able to take serious actions against the UK.¹⁷¹ However, on the day the Tories won elections there was already a paper, issued by the Labour Executive, on Anglo-Portuguese relations and the African implications, which gives evidence that Wilson had practically paved the way to his successor. According to this study, like the Americans the British needed a stable and peaceful Afri-

¹⁶⁷See S.R. WEISSMAN, *CIA Covert Action in Zaire and Angola: Patterns and Consequences*, in LEMARCHAND, ed., *American Policy in Southern Africa*, cit., p. 444.

¹⁶⁸See *National Security Decision Memorandum 38: United States Policy toward Southern Africa*, January 28, 1970, Top Secret, Nodis, in FRUS, vol. XXVIII, doc. n. 23, pp. 69-70.

¹⁶⁹The prospect of independence for African colonies threatened the survival itself of Western Europe's longest-running dictatorship. Imperialism had become a key propaganda weapon to justify the existence of the regime. See D. BIRMINGHAM, *Frontline Nationalism in Angola & Mozambique*, London - Trenton, NJ, James Currey - Africa World Press, 1992, p. 35.

¹⁷⁰See *Memorandum of Conversation: Portuguese and U.S. Policies in Africa*, May 30, 1970, in NARA, RG 59, Central Files 1970-73, POL PORT-US, Confidential, Exdis, part III of III.

¹⁷¹ See *Draft Report: South Africa – Economic Implications of a Change in United Kingdom Arms Policy*, June 1970, in TNA, BT 241/2438, *South Africa: UK Arms Sales Policy*, Confidential.

can continent offering a good trading outlook to Western enterprises. Hostility between white minority regimes and black African countries was of course a major threat to British interests. As concerned the question of self-determination, though recognising and endorsing such a principle for all peoples, and despite the fact that the denial by the Portuguese of this right was only worsening racial tensions, the Labour government, as well as the Tory Administration, had the same stance as the Americans, as we can easily figure out by reading the document. It was surprising that the Africans had taken up arms, that was true, but then we read: «We condemn the use of force and we agree that freedom fighters rely to a worrying extent on external communist support».¹⁷²

The report reminded the one issued by the Americans a few months previously also on what regarded the collaboration with minority regimes. «We can, by selective relaxation of our stance toward the white regimes, encourage some modification of their current racial and colonial policies and through more substantial economic assistance to the black states [...] help to draw the two groups together [...]».¹⁷³

On the other hand, during the Security Council debate on December 30, 1969, Lord Caradon had paid a tribute to the Portuguese government on the fact that «[...] they maintain a policy of racial relations which is very different from the policy adopted in parts of Southern Africa [...] if they were to adopt a policy of self-determination, Portugal could make a contribution in Africa comparable to its contribution to the history of the world».¹⁷⁴

It was true, as British diplomats reminded, that there was no legal racial bar in Angola and no racially segregated area or facility, though Angolan Africans formed the under-privileged majority. The problem the British Consulate General in Luanda highlighted was bound to Portuguese nationalism, which precluded the Europeans from accepting any form of local culture or the establishment of a kind of Angolan nationalism based on a Luso-African identity, able to be strong enough to face African nationalist feelings. On the other hand, the same despatch reporting such an optimistic outlook

¹⁷² See *Anglo/Portuguese Relations: Detailed African Aspects*, June 18, 1970, in TNA, FCO 45/511, *Political Relations between Portuguese Africa and United Kingdom*, CSP 3/548/1, Confidential.

¹⁷³ *Paper Prepared by the National Security Council Interdepartmental Group for Africa - Study in Response to National Security Study Memorandum 39: Southern Africa*, December 9, 1969.

¹⁷⁴ *Anglo/Portuguese Relations: Detailed African Aspects*, June 18, 1970.

showed also how the Portuguese were not developing an Angolan economy moulded on the Africans.¹⁷⁵ As a matter of fact, there were no African controlled businesses, or Luso-African commercial partnerships in Angola, where the Portuguese kept a monopoly on retail and distribution trading, thus blocking the social lift for Africans.¹⁷⁶ Despite this, there was quite a big difference between Portuguese territories and the other white minority regimes. No such thing like “settler power” did exist in Angola, Guinea, or Mozambique. Power in Portuguese Africa resided always with a colonial governor appointed from Lisbon, who ruled without necessarily taking into account the opinion of the residents of the territory, no matter whether white or black.¹⁷⁷ In short, at the very end of the Wilson’s Government the main British objectives towards Portugal were: a) increasing London’s share of Portuguese market and secure some benefits of economic development in Angola and Mozambique; b) encouraging the transformation of Portugal into a democratic country; c) persuading Portugal to accept the principle of self-determination for her African provinces, whether as independent countries, or having federal ties with the mother-country; d) ensuring the availability to NATO and Britain of defence facilities in Metropolitan Portugal and the Azores. Just to be clear once more, the final version of this Foreign Office report stated that by keeping in contact with Lisbon over African questions too, it was possible to give some contribution towards the evolution of the Portuguese attitude on those issues.¹⁷⁸

Britain’s change of policy was on the way. The Government had decided to resume arms supply. Heath was persuaded that Black African countries had to learn to live with South Africa, as no-one was going to settle the Southern African problem by force. The Foreign Secretary, Lord Douglas-Home, stated that arms could be sold to any country unless declared an enemy. In addition, the Secretary of Defence said that a Soviet attack of any kind was not considered as a serious imminent risk, but he also added it would be

¹⁷⁵South African companies were moving into mining ventures, fishing industries, manufacturing projects, and agricultural development in Angola. See L.W. BOWMAN, *South Africa’s Southern Strategy and Its Implications for the United States*, in «International Affairs», XLVII, 1, January 1971, p. 25.

¹⁷⁶See *Multi-Racialism in Angola: Reality or Myth?*, June 25, 1970, in TNA, FCO 45/427, *Social Conditions in Angola*, CSA 18/1, Confidential.

¹⁷⁷See J. FARLEY, *Southern Africa*, London-New York, NY, Routledge, 2008, pp. 48-49.

¹⁷⁸See *Anglo/Portuguese Relations*, June 18, 1970, in TNA, FCO 45/511, CSP 3/548/1, Confidential.

idle to pretend that Russian influence had not grown in the Mediterranean as well as the Middle East and the Red Sea.¹⁷⁹

As concerned the particular problem of Angola, in his valedictory despatch the British Consul General, Hugh Carless, quite prophetically predicted that the Portuguese would likely to remain in control of the province until at least 1975. The weakness of the colonial position was as evident as the economic development in progress in those years. As a matter of fact, the Portuguese stance was a source of embarrassment to liberal opinion in the West, and lacking the practice of political democracy at home the Portuguese did not have any plan or strategy for the future, apart from hanging on and hoping for the best.¹⁸⁰ American conclusions were practically the same, since the Administration complained about the lack of any moderate Black African bloc. Hence, the President was persuaded that a “local Leviathan” like South Africa could play an important role, therefore putting off racial issues to an indefinite future.¹⁸¹ It is also true that the White House and Henry Kissinger were rather unaware of the complexity of external support to the different parties involved in the liberation of Angola. Actually, he did not apparently care about the fact that the anti-communist party he would later choose to back in the civil war following independence was receiving most of its aid from the People’s republic of China, North Korea, and Rumania.¹⁸²

Conclusions

Downing Street was conscious of the tensions with Black Africa States, whose leaders they tried to convince that isolating the South African regime was only a way to consolidate it. Therefore, the best hope of bringing about a more liberal system lay in main-

¹⁷⁹See *House of Commons Debate: South Africa (Sale of Arms)*, July 22, 1970, vol. 804, in <http://hansard.millbanksystems.com/>.

¹⁸⁰See *Luanda Despatch to H.M. Ambassador in Lisbon: Final Impressions of Angola*, July 14, 1970, in TNA, FCO 45/425, *Valedictory Despatch of H.M. Consul-General in Angola*, CSA 1/7, Confidential.

¹⁸¹See A. DONNO, *Gli Stati Uniti e il Leviatano sudafricano: il dilemma di Nixon e Kissinger*, in DONNO - IURLANO, eds., *L'amministrazione Nixon e il continente africano*, cit., pp. 292-295.

¹⁸²See G.J. BENDER, *American Policy toward Angola: A History of Linkage*, in G.J. BENDER - J.S. COLEMAN - R.L. SKLAR, eds., *African Crisis Areas and U.S. Foreign Policy*, Berkeley-Los Angeles, CA-London, University of California Press, 1985, p. 113.

taining contacts between Pretoria and the outer world, relying on the economic pressure coming from industrial expansion.¹⁸³

Instead, what for Britain was a question of Cold War issues and balance of payments, for Black States was a matter of principle and honour. All defence motivations and speeches about the Soviet threat in the area did not convince the Africans on the necessity of coexisting with the South African Leviathan. For black Africa priority was South African and Portuguese policies of white supremacy. The Anglo-Saxon powers, however, had reached the same conclusions. Political stability was pivotal, as well as friendly relations with black independent States, in order for important countries not to quit the Commonwealth and implement discriminating measures against Great Britain. Nobody in the West thought that white communities in the area would ever give up power, nor that anyone would be able to win a large-scale war against them. Both Atlantic powers were firm in denouncing racial discrimination and backing the principle of self-determination for everyone and in particular for the peoples of the Portuguese-ruled territories. However, on both shores of the Atlantic it was highlighted that Lisbon's policy of racial toleration was an important factor along the path of emancipation, which ruled out the option of violence. Interesting to know is the different vision between the White House and the State Department, whose top executive after the tour of the continent proposed a document the President endorsed on March 26, 1970, which considered that it was American national interest to cooperate with African countries in their endeavors to improve conditions of life and to help in their efforts to build an equitable political and economic order.

What Washington sought, according to the document, was a relationship of constructive cooperation with the nations of Africa. In particular, mineral and petroleum development accounted for nearly three-fourths of U.S. private investment in Africa. On this issue, the Secretary was mindful of the special relationship between some African and some European countries. However, the Americans claimed their share of the market and therefore encouraged improved access for exports of African manufactures to the markets of all nations on an equal basis, also urging the elimination of discriminatory

¹⁸³Trade between an important oil producer like Nigeria and South Africa and Portugal did not disappear until 1970, but even afterwards there were some leakages. See J.H. POLHEMUS, *Nigeria and Southern Africa: Interest, Policy, and Means*, in «Canadian Journal of African Studies», XI, 1, 1977, p. 55.

tariffs putting U.S. goods at a competitive disadvantage in many African markets. As concerned the question of Southern Africa, pursuing peaceful change in the Portuguese territories did not undermine the right of self-determination, but the solution was to be found in the constructive interplay of political, economic and social forces.¹⁸⁴

Instead, Henry Kissinger saw the Angolan problem in terms of global politics, being determined not to allow the Soviets to make a move in any part of the world without being militarily confronted. Angola was located near the shipping lanes of the giant tankers carrying oil around the Cape of Good Hope, but according to John Stockwell, the former CIA Chief of the Angola Task Force, Soviet bases in Somalia had much better control of American shipping lanes and any military move against oil supplies in the Indian Ocean could trigger a chain reaction much more dangerous than the Russian presence in Angola. Stockwell thinks that Kissinger was simply seeking opportunities to challenge the Soviets, thus overruling his collaborators and refusing to seek diplomatic solutions. On this he was aided by both Zaire and Zambia, which feared the prospect of a Soviet-backed government on their flanks controlling the Benguela Railway.¹⁸⁵

By reading Kissinger's words a few years later, in 1975, we can easily assume how focused on Cold War and global issues Nixon's main advisor was. «My assessment was if the Soviet Union can interfere eight thousand miles from home in a undisputed way», he writes in his memoirs, «[...] then the Southern African countries must conclude that the U.S. has abdicated in Southern Africa. [...] They will then have two choices as to where to turn – to China or to the USSR».¹⁸⁶

The following year, in light of the Cuban involvement in the Angolan civil war, the former Harvard scholar said: «If Angola goes Communist, it will have an effect in Angola, in Zaire, in Zambia, etc. These countries can only conclude that the U.S. is no longer a factor in Southern Africa. We will pay it for decades».¹⁸⁷

Actually, Moscow had a real interest in gaining influence in whatever new States emerged from the decolonisation process, but assuming that this could be achieved

¹⁸⁴See *Secretary Rogers to President Nixon: U.S. and Africa in the 70's*, March 26, 1970, No classification marking, in FRUS 1969-1976, vol. E-5, part 1, doc. n. 11, in www.state.gov.

¹⁸⁵See J. STOCKWELL, *In Search of Enemies: A CIA Story*, London, Andre Deutsch Limited, 1978, p. 43.

¹⁸⁶H.A. KISSINGER, *Years of Renewal: The Concluding Volume of His Memoirs*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1999, p. 792.

¹⁸⁷*Ibid.*, p. 807.

without any costs or constraints meant overestimating USSR power. Moreover, Soviet intervention in the Third World was designed to contain Chinese moves,¹⁸⁸ rather than to make life difficult for the West.¹⁸⁹

African States like Nigeria, Tanzania, Zambia, focused their arguments on the alliance among former colonies and a dictatorial imperial reality such as Portugal, which was inflaming the whole area. Instead, the two Atlantic Powers were persuaded the “colonial belt” would grant stability and protection from radical infiltrations, while any violent overthrow of existing regimes would expose the area to the communist threat. This Cold War paradigm was then exploited by the white regimes to influence Western Powers, by proclaiming that movements of black emancipation were inspired and manipulated by communist forces. South Africa’s grand strategy was initially aimed at keeping white-ruled neighbours strong, then keeping black-governed neighbours as militarily weak and economically dependent as possible. According to an MPLA statement dating back to March 25, 1970, in fact, the South Africans had deployed their defence forces in Angola to take part in enemy operations in the Luanda region.¹⁹⁰

To tell the truth, the Americans did not need to be abused by the South Africans in order to follow such a version. In the Summer of 1970, in fact, the Bureau of Intelligence and Research issued a note suggesting that the Soviets might be increasing their support to national liberation movements. Moscow was thought to have become even more bullish in Africa and the activities in Angola were supposed to enhance the position of the Soviet-backed liberation movements to those aided by the Chinese, thus provoking more and more tension.¹⁹¹

On the British side, the main objective in Southern Africa was to avoid direct confrontation between black independent States and white-ruled countries. Like the other

¹⁸⁸By 1970, the Chinese-backed UNITA was being successful against the Portuguese, thus gaining international respectability. See L.M. HEYWOOD, *Unita and Ethnic Nationalism in Angola*, in «The Journal of Modern African Studies», XXVII, 1, March 1989, p. 53.

¹⁸⁹ See J.E. SPENCE, *Détente in Southern Africa: An Interim Judgment*, in «International Affairs», LIII, 1, January 1977, pp. 12-13.

¹⁹⁰ See P.L. MOORCRAFT, *African Nemesis: War and Revolution in Southern Africa, 1945-2010*, London-McLean, VA, Brassey’s Ltd, 1990, pp. 64,76.

¹⁹¹See *Intelligence Note Prepared in the Bureau of Intelligence and Research: USSR-Africa – Soviets Increasing Aid to African Liberation Fronts?*, August 11, 1970, in NARA, RG 59, INR/IL Historical Files, Africa, Latin America, Inter-Agency Intelligence Committee Files, Angola-Washington, RSEN-60, Secret, No Foreign Dissem.

Anglo-Saxon government, Whitehall sought dialogue and détente in the area, hoping that in the long-run the white regime would evolve towards a non racist direction. Majority rule was the final aim, but violence was excluded as a way to achieve it. Therefore, Downing Street was ready to side with Portugal on this particular issue at the United Nations and cast her veto. Actually, this was also due to the British will to increase the market share in metropolitan Portugal and in her overseas provinces as concerned the exploitation of natural resources, always with the optimistic outlook that in the future the Lusophone country should develop a more democratic system and a more liberal and market oriented economy.¹⁹²

American objectives were practically the same as the British ones, for they dealt with the lessening of border tensions, the development of local institutions with significant African participation and a better understanding of U.S. African policy by both black and white Angolans. Such an attitude was even more felt in those days, as the Angolan insurgents' Zambian safe haven was exacerbating relations between Lusaka and Portugal¹⁹³.

Everything the members of the Nixon Administration did or said in the early 1970s was in line with the Tar Baby choice, such as the address delivered by the Assistant Secretary of State David Newson in Chicago on September 17, 1970, who said that contact with the outside world would help bring white rulers to better understand the need for change.¹⁹⁴ To tell the truth, by reading the minutes of the conversation Newson himself had with the South African Prime Minister it does not seem that the white regimes would have gradually accepted change. As a matter of fact, John Vorster publicly said that discussion of apartheid could not be part of any dialogue.¹⁹⁵

¹⁹²See *Country Assessment Sheet: Angola*, August 18, 1970, in TNA, FCO 45/426, *Country Assessment of Angola by United Kingdom*, CSA 3/548/1, Confidential.

¹⁹³See *Paper Prepared in the Department of State: Angola - Guidelines for Policy*, September 1970, in NARA, RG 59, Central Files 1970-73, POL 1-2 ANG-US, Secret, Noform.

¹⁹⁴See *Saving Telegram No. 70 from Washington to Foreign and Commonwealth Office: U.S. Policy Affecting Southern Africa*, September 17, 1970, in TNA, FCO 45/402, *Political Relations between U.S.A. and Southern Africa*, CS 3/304/1, Unclassified.

¹⁹⁵See *Record of a Meeting Held at the Foreign and Commonwealth Office between Sir J. Johnston and Mr. David Newson, the United States Assistant Secretary of State*, November 30, 1970, in TNA, FCO 45/402, CS 3/304/1, Confidential.

This did not cause any doubt in the U.S. policy, and Nixon's second State of the Union Address was not different from the one delivered in 1970. Despite the repression of any attempt of emancipation towards majority rule, the President stated again that his Administration wanted to encourage the white regimes of Southern Africa to adopt more generous and realistic policies towards the needs of their black citizens, but the violent solution to the problems of racial discrimination was always excluded as an obstacle to evolutionary change. In a word, isolation of the white governments was not on the agenda.¹⁹⁶

Meanwhile, Chinese communist activities in the black continent were always being monitored. In a few words, the revolutionary struggle against colonialism and imperialism was to be fought through the arming and training of national liberation groups, the support to regimes deemed truly revolutionary and the aid to political dissidents in pro-West African countries. Actually, such a programme distinguished the Chinese from the more moderate line taken by Moscow, so much so that that initially Beijing had supported subversive actions in some of the regimes the Soviets were courting. In fact, the Russians condemned Mao for being too irresponsible and reckless, ignoring political and economic reality in individual States and setting the Africans against the USSR and the rest of the socialist bloc. Zambia and Tanzania had by far become the leading supporters of liberation movements in Southern Africa and the Tanzam Railway the Chinese were building, and which was to give Lusaka access to the sea through a friendly country, rather than through the Portuguese territories, was expected to reduce Zambia's vulnerability to economic retaliation, thus further contributing to the anti-colonialist struggle.¹⁹⁷

One of the aims of the Americans, instead, was to encourage, wherever possible, the various liberation movements to detach themselves from over-dependence on Sino-Soviet assistance, by continuing discreet contact with the leadership, giving help to pro-

¹⁹⁶See R.M. NIXON, *A Report to the Congress: U.S. Foreign Policy for the 1970's – Building for Peace*, February 25, 1971, in FRUS 1969-1976, vol. E-5, part 1, doc. n. 14, in www.state.gov.

¹⁹⁷See *Central Intelligence Agency, Office of National Estimates: What the Chinese Communists Are up to in Black Africa*, March 23, 1971, Secret, *ibid.*, doc. n. 15.

West leaders and their movements, short of supplying weapons and military equipment, and providing educational and humanitarian assistance to refugees.¹⁹⁸

British reports seemed a sort of photocopy of the American ones. All declarations of intent were nice words towards what the government deemed as granted, that is the continuation of white minority rule in Southern Africa. However, as concerned Portugal, British analyses considered that the difficulties of her position would finally lead to withdrawal from Africa in the 1980s. Moreover, it was stated that a higher standard of living in metropolitan Portugal and the manpower demands of industrialisation, once the country's economic development was bound up to the rest of Western Europe, would make it hard for the government to support the large armed forces necessary to maintain control of overseas provinces. Apart from this, Portugal was already regarded as the most vulnerable target in Southern Africa, thus national liberation movements were growing in strength and effectiveness and the two communist powers were also expected to gain from tensions between black Africa and Southern white regimes.¹⁹⁹

Despite Cold War analyses and interpretations, the British experts stated that Africa would remain an area of relatively low priority for the Soviet Union, despite a growing naval presence in the Indian Ocean and considerable opportunities in some States like Zambia and Kenya. As concerned Britain, Black Africa was expected to remain of long term importance, as a market and as a source of raw materials, while investments and trade with South Africa were always substantial and profitable, though ongoing tensions in the area were supposed to lead to a reduction of London's economic stake. What is important to highlight is that the document stressed that, whatever the internal situation of individual black States, nothing would affect the attitude to white supremacy in

¹⁹⁸See *Paper Prepared in the Bureau of African Affairs; Policy Planning Memorandum No. 1: U.S. Relations with the African Liberation Movements*, undated, in NARA, RG 59, Central Files 1970-73, POL 1 AFR-US, Secret.

¹⁹⁹Specific Chinese reasons for supporting African insurgent movements may be summarised as follows: a) an attempt to increase prestige and influence within the Organisation of African Unity, and the Afro-Asian People's Solidarity Organisation; b) an attempt to compete with the superpowers, first of all the Soviet Union, for short-term influence in post-revolutionary governments; c) competition with the USSR and her satellites for long-term influence in post-revolutionary governments; d) a genuine sense of international duty to support insurgencies perceived as similar to the Chinese revolution; e) propaganda against China's perceived enemies, by diverting their attention from the Asian country to peripheral areas in Africa. See S.F. JACKSON, *China's Third World Foreign Policy: The Case of Angola and Mozambique, 1961-93*, in «The China Quarterly», CXLII, June 1995, p. 389.

Realpolitik and African Nationalism

Southern Africa. Racial discrimination was bound to remain an emotional issue causing humiliation to the whole black population, regardless of the political system and economic development level.²⁰⁰

This was exactly what the Atlantic powers seemed to ignore. No matter how developed black African States might have been and what kind of alliance they might have chosen. Self-determination and majority rule had by then become the only issue about which no compromise was possible. Apart from statesmen like Kaunda and Nyerere, under the name of Black Consciousness and with the leadership of some young activists like Steve Biko, students argued that blacks should first develop their own cultural strength. Biko said that the blacks had been convinced to be really inferior. African culture had been associated to a sort of sub-culture purely because African people were only trying to mimicking the white man's way of living. Therefore, the first thing to do to achieve true emancipation was rejecting Western culture as something foreign and oppressive.²⁰¹

Colonialism not only took land away from those who had been living there for ages, but it was not satisfied until it had emptied the native's brain and distorted the past of the oppressed people.²⁰²

Biko claimed that Africans had to accept themselves the way they were as a first step along the path of freedom.²⁰³

²⁰⁰ See *British Policy in the Light of Longer-Term Trends in Southern Africa*, September 1, 1971, in TNA, FCO 49/320, *United Kingdom Policy towards Southern Africa*, RS 3/3, part B, Secret-UK Eyes Only.

²⁰¹ See S. BIKO, *Some African Cultural Concepts, 1971*, in A. STUBBS, ed., *Steve Biko 1946-1977, I Write what I Like: A Selections of His Writings*, Harlow, Heinemann, 1987, p. 46.

²⁰² See S. BIKO, *White Racism and Black Consciousness, 1971*, *ibid.*, p. 69.

²⁰³ See S. BIKO, *What is Black Consciousness, 1976*, *ibid.*, pp.100-104.

LUCIA PONZO

EU democratic rule of law promotion in Morocco

Abstract: *In recent years Morocco has embarked in a proactive process of modernisation and democratisation. There has been undeniable progress in the areas of democratic reform and respect for human rights, in particular the adoption of the new family code, the law on political parties, the law outlawing torture, the strengthening of local democracy, the reform of the justice and prison systems, the new electoral code. In 2011, the new Constitution introduced a stronger separation of powers and somewhat reduces the political authority of the King. In September 2015 Morocco held regional and municipal elections for the first time under the constitutional framework established in 2011 but corruption remains a major problem, despite the government desire to combat this scourge. I will focus on the Rule of Law growth, and some of its subdivisions, within the EU democratic rule of law promotion in Morocco.*

Keywords: Democracy; Rule of Law; Morocco; EU promotion; Rights.

Introduction

This paper offers an analysis of the strategies of the European Union's democracy promotion in Morocco in the context of the European Neighbourhood Policy (ENP) which established a new framework for relations between the EU and its neighbourhoods of the Southern Mediterranean.

In North Africa the EU's democracy promotion appears to display an active promotion with programmes and projects devoted to democracy and human rights but the Arab spring stressed the European Union's failure to make democratic substantial changes. However, some authoritarian countries in North Africa, such as Morocco, have taken a path, in a positive sense, towards domestic institutional changes related to political participation, civil liberties, respect for human rights, and more generally to the rule of law.

Morocco is a constitutional monarchy with a bicameral system. King Mohamed VI came to throne in 1999. In recent years Morocco has embarked in a proactive process of modernisation and democratisation. There has been undeniable progress in the areas of democratic reform and respect for human rights, in particular the adoption of the new

family code, the law on political parties, the law outlawing torture, the strengthening of local democracy, the reform of the justice and prison systems, the new electoral code. In September 2015 Morocco held regional and municipal elections for the first time under the constitutional framework established in 2011 but corruption remains a major problem, despite the government desire to combat this scourge.

Reforms in Morocco have not yet transformed the fundamentally undemocratic nature of the incumbent regime but reality shows that the EU has been an useful instrument for supporting and reinforcing domestic reform initiatives.

1. *EU-Morocco relations*

Morocco was included in the European Construction process already in 1957 but the relations between Morocco and European Economic Community (EEC) were legalized within the framework of the Global Mediterranean Policy (GMP) in 1972.¹ Cooperation under GMP was limited to economic and financial aid in the form of bilateral financial protocols.²

Only in 1995, the Barcelona Declaration reiterated the political dialogue of the Euro-Maghreb Partnership establishing the Euro-Mediterranean Partnership (EMP).³ Promoting democracy and developing civil society are listed as objectives. The 1995 Barcelona Conference concluded with a Declaration that paved the way for a more integrated approach focused on development, trade, political dialogue on human rights and democracy, and cultural exchanges with a view to promoting a Mediterranean “space” of prosperity and dialogue.⁴

¹ See R. DEL SARTO - T. SCHUMACHER, *From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?*, in «European Foreign Affairs Review», 1, 2007, pp. 17-38.

² See *EU and Maghreb Countries: Bilateral Agreements*, in <http://www.medeas.be/en/themes/euro-mediterranean-cooperation/eu-and-maghreb-countries-bilateral-agreements/>. See also, E. BICCHI, *Euro-Mediterranean Relation in Historical Perspective*, in *The Euro-Mediterranean Dialogue: Prospects for an Area of Prosperity and Security*, Roma, IE, 2009, pp.14-19.

³ See S. RADWAN - J.L. REIFFERS, *FEMISE Report: The Euro-Mediterranean Partnership, 10 Years after Barcelona: Achievements and Perspectives*, FEMISE, 2005, available on: femise.org/Pub-indic/listpub-ol.html.

⁴ See EUROPEAN COMMISSION, *Barcelona Declaration Adopted at the Euro-Mediterranean Conference*,

The Declaration defines three pillars of the Euro-Mediterranean Partnership (EMP): a political and security partnership to achieve a common area of peace and stability (pillar 1); an economic and financial partnership to create an area of shared prosperity (pillar 2); a partnership in social cultural and human affairs to promote understanding between cultures and exchanges between the respective Civil Societies (pillar 3).⁵

To sustain these objectives, the EU developed, within the framework of the European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) of 1994, the MEDA (the acronym derives from the French *Measures d'Accompagnement*) Democracy Programme (MDP) as a component of the EMP, granting financial support to civil society members and public bodies. EU–Moroccan bilateral co-operation within the EMP was enhanced by the signing of the Euro-Mediterranean Association Agreement (EMAA). The EMAA (2000) opened to a political dialogue season between the EU and Morocco with Association Council meetings discussing matters related to democracy and human rights.

Over time, the EU support was appreciated by the Moroccan delegation and Moroccan reform projects, such as the the new family code *Moudawana*, measures of bilateral cooperation with projects on human rights, gender equality and the judiciary, have been discussed.⁶ In 2006, a Subcommittee on Human Rights, Democratisation and Governance was created but the human rights respect is still a mirage.

2. Democratic cooperation. MEDA Democracy Programme

The MEDA programme adopted for the first in July 1996 is the EU' s principal financial instrument for the implementation of the Euro-Mediterranean Partnership. The budgetary resources allocated under MEDA were € 3.4 billion for 1995-1999 and € 5.4 billion for 2000-2006. Morocco has become the principal beneficiary of the MEDA programme, with

November 27-28, 1995, in http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm.

⁵ See *ibid*.

⁶ See, EU-Marocco Association Council, *Projet de Procès Verbal de la huitième session du Conseil d'Association UE-Maroc*, UE-MA 2705/10, Bruxelles, December 2010; EU-Marocco Association Council, *Projet de Procès Verbal de la septième session du Conseil d'Association UE-Maroc*, UE-MA 2701/09, Bruxelles, October 2008.

commitments totalling € 1.472 million for 1995-2006, of which € 660 million under MEDA I (1995-1999) and € 812 million under MEDA II (2000-2006).⁷ MEDA cooperation touched all socio-economic spheres in Morocco. Several structural adjustment programmes were set up in essential sectors such as finance, taxation, water, transport, health, education, the civil service.

Investment programmes were implemented to support enterprise development, vocational training in the tourism, textile, and information and communication technology sectors, the development of the national road transport infrastructure and the rural network. MEDA funds were also channelled to migration, with the aim of fostering a better management of migratory flows. Financial cooperation also concerned environmental protection and the promotion of human rights and fundamental freedoms.⁸

In addition, a number of projects supporting the development of associational life in Morocco were funded from the MEDA programme, such as a project for an ‘integrated programme for the support of developmental associations’, which was financed for an amount of € 4m and supervised by the Ministry of Social Development, Solidarity, Employment and Professional Training. This project aimed at strengthening the institutional and organizational structure of Moroccan associations, focusing mainly on ‘intermediary’ associations working in the fields of the environment, development and the protection of women, children and youth. With such an operation, Morocco has been the first country to integrate the development of civil society, as an essential recommendation of the Barcelona Declaration. The interaction between the MEDA programme and the objectives of the MDP can also be found in projects such as ‘support for basic education’, aiming at the education of young girls, and ‘support for the Ministry of Social Development’, seeking to contribute to the integration of women in development.⁹ The

⁷ See EUROPEAN COMMISSION, *Evaluation of the Council Regulation, MEDA II and Its Implementation*, vol.I, n. 2698/2000, June 2009, in https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-council-regulation-ndeg26982000-meda-ii-and-its-implementation-2000-2006_en; ECORYS-NEI, *Mid-term Evaluation of the MEDA II Programma*, Final Report, July 2005.

⁸ See M. NATORSKI, *The MEDA Programma in Morocco 12 Years on: Results, Experiences and Trends*, Barcelona, CIDOB Editions, 2008, pp. 5-54.

⁹ See *Projects* nn. 19, 15, and 20, respectively, ‘MEDA au Maroc’, in «Bulletin of the European Commission

EU democratic rule of law promotion in Morocco

successor of the MEDA is the European Neighbourhood Policy (ENP) of 2003 that opened to a positive conditionality to the progress of political reforms.

3. *Democratic conditionality. ENP Action Plan*

The European Neighbourhood Policy (ENP), approved by the EU-Morocco Association Council in 2005, is arguably the most important instrument the European Union has developed to date to engage with the states located on its Eastern and Southern borders without offering a membership perspective.¹⁰ The European neighbourhood policy (ENP) sets ambitious goals based on shared responsibility and the acceptance of mutually recognised common values such as democracy, the rule of law, good governance, respect for human rights, market economics, free trade, sustainable development, poverty reduction and the implementation of political, economic and institutional reforms. The establishment of an area of peace and stability, including crisis management and the prevention and resolution of conflicts in the region, also form part of the ENP. Morocco shares these values and principles, which underlie the formulation of its national and international policies. Importantly, while proposed economic reforms may be adopted rather willingly by neighbouring states, EU norms of democracy and respect for human rights prove more difficult to diffuse.

Morocco can be described as the showcase of EU democratisation strategy. Between 2007 and 2010, the Maghrebi country was the EU's primary aid receiver with a total of € 654 million and it was the first state to attain the "Advanced Status" under the ENP in 2008.¹¹ Its relations to EU member states are close and Morocco is seen as a stabilising country in the otherwise very volatile Southern neighbourhood.¹² According to the

Delegation in Morocco», n.165, 1999.

¹⁰ See EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission ENP Strategy Paper*, COM (2004), n. 373, May 2004.

¹¹ See D. SCHMID, *European Community Aid Policy and Practice on Governance and Democracy. Research in Morocco*, Report commissioned by One World Action, London, 2006. See also, EUROPEAN COMMISSION, *European Neighbourhood and Partnership Instrument. Morocco: 2007-2010 National Indicative Program*, 2007.

¹² See K. KAUSCH, *The European Union and Political Reform in Morocco*, in «Mediterranean Politics», 2007, pp. 165-179.

Commission, Morocco has given the ENP as a «very warm reception and has been very cooperative regarding its implementation».¹³ Morocco is one of the few countries in the region that has repeatedly benefited from the positive conditionality introduced with the ENP.

In the framework of the ENP, conditionality is enshrined in the Action Plan process. The new Action Plan for implementing the advanced status represents a key step in the ongoing process of strengthening relations between Morocco and the EU in which all the tools, mechanisms and instruments of the advanced status will be brought into action. This instrument will encourage the development and implementation of policies and measures to promote the consolidation of the rule of law, democracy and human rights, economic growth, employment and social cohesion, poverty reduction and protection of the environment, thereby contributing in the long term to sustainable development. Implementation of the new instrument will take account of the necessary balance between speeding up the process of opening and modernising the Moroccan economy and the imperative of sustainable socioeconomic development.

The new Action Plan (2013-2017) for Morocco contains a lot of reform priorities grouped under 8 chapters: political and policy dialogue; democracy, the rule of law and governance; justice and security cooperation; people to people links; economic and social reforms; trade, markets and regulatory reforms; transport, energy, environment, information society research and development; education training and health. Unlike the previous, the new Action Plan, in respect for democratic principles and human rights, and governance, particularly in the context of the implementation of the Moroccan Constitution adopted on 1 July 2011, devoted a whole chapter to democracy, the rule of law and governance with a sub-division in different sections that contain the priority actions that relate directly to democracy.¹⁴ (Table 1)

Despite the good priorities established, some academic observers, such as

¹³ COMMISSION STAFF, *ENP Working Paper on Morocco*, SEC, 529, 2004, p. 5.

¹⁴ See EUROPEAN COMMISSION, *EU-Morocco ENP Action Plan 2013-2017*, n. 2013/0107, Bruxelles, April 2013.

Schimmelfennig and Magen undertook the task of assessing the prospects of the new ENP conditionality model on the basis of the external incentives model and came to very sceptical conclusions about the prospects for the effectiveness of ENP political conditionality, arguing that, in the absence of a membership perspective, incentives are too small, political conditionality, outside the accession context, too likely to be compromised by other goals of EU external governance and, given that the EU deals mainly with authoritarian regimes in the ENP, domestic power costs of compliance too large for ENP conditionality to have a significant effect on political change in the neighbouring states.¹⁵ To sum up, the EU's influence on domestic institutional change related to democracy and human rights in Morocco depends on the regime's willingness to actively engage in the EU's democracy promotion efforts, creating a joint agenda for cooperation.

The ENP Report on Morocco of the march 2015 provides an overview of the progress made in the implementation of the European Neighbourhood Policy (ENP) Action Plan between the European Union (EU) and Morocco after the Action Plan 2013-2017, officially adopted by the Association Council in December 2013.¹⁶ According to the Report, Morocco continued its reform process throughout 2014, including the implementation of the new migration and asylum policy, the reform of the military justice code, the assessment of the rule of law. Other reforms under the Constitution are being drafted, including justice, the process of advanced regionalization and the press code. With regard to draft laws on access to information and the fight against corruption, these include regressions compared to previous versions. Morocco's efforts in terms of democratic principles and human rights to implement the 2011 Constitution will have to accelerate, in particular, to promote consultation with civil society, gender equality and strengthening

¹⁵ See F. SCHIMMELFENNIG, *European Neighbourhood Policy: Political Conditionality and Its Impact on Democracy in Non-Candidate Neighboring Countries*, EUSA 9th Biennial International Conference, Austin, 31 March-2 April 2005, pp. 9-20; A. MAGEN, *The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?*, in «Columbia Journal of European Law», XII, 2006, pp. 383-427.

¹⁶ The Report is only in french. See *Commission Européenne, Mise en oeuvre de la politique européenne de voisinage au Maroc Progrès réalisés en 2014 et actions à mettre en oeuvre*, SWD, 70, 2015, Bruxelles, Mars 2015.

Freedoms of association, assembly and expression. The various bodies created by the Constitution, national or advisory bodies, to ensure respect for democratic principles and human rights should quickly become operational.

In order for the 2011 Reform Constitution to be put in place, several organic laws should still be adopted by this Parliament in accordance with the Constitution. Civil society in Morocco is very active in the public debate and is seeking to establish itself as an interlocutor with the authorities in order to establish a participatory approach. It is, in all transparency, an important partner for the EU.

From a global point of view, Morocco has made significant progress in implementing the ENP Action Plan towards the consolidation of human rights and fundamental freedoms, especially through the adoption of the very important regulatory texts. This also applies to the reform of the judiciary. Morocco has adopted and implemented an ambitious migration policy that provides for a process of regularization and integration of irregular migrants and refugees. The problem of the fight against corruption remains an important building site.

DEMOCRACY, THE RULE OF LAW AND GOVERNANCE		
SECTION	OBJECTIVES	ACTION BY MOROCCO
Rule of Law, Democracy and governance	Strengthen institutions that guarantee democracy and rule of law	<ul style="list-style-type: none"> a) Strengthen the role and capacity for action of the Parliament, Government and political parties, the National Human Rights Council (CNDH) and the Ombudsman's Office; b) Adopt appropriate legislation; c) Strengthen cooperation with the Council of Europe; d) Modernise Public administration;
Decentralisation and Regionalisation	Consolidate the process of administrative and budgetary decentralisation and devolution	<ul style="list-style-type: none"> e) Implement administrative devolution; f) Introduce the advanced regionalisation process;

EU democratic rule of law promotion in Morocco

Reform and Justice System	Ensure the independence and improve the efficiency of the judiciary	<ul style="list-style-type: none"> g) Adopt a Justice sector reform strategy; h) Strengthen the independence of the judiciary; i) Adopt appropriate legislation; j) Modernise the judiciary, inter alia by simplifying and improving judicial procedures; k) Improve training for judges and members of legal professions;
Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	<p>Uphold, Promotion and protect of HR and FF in accordance with international standards</p> <p>Promotions of Women’s Rights</p> <p>Promote the rights of children and the vulnerable, in particular people with disabilities</p>	<ul style="list-style-type: none"> l) Bring Moroccan legislation into line with international human rights standards. m) Complete the process of transposing and implementing the Optional Protocol to the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). n) Implement the recommendations passed by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) at its 77th session in Geneva in August 2010 following examination of the periodic report on Morocco; o) Strengthen the mechanisms for ensuring effective implementation of the Labour Code prohibition on the employment of children under the age of 15 in line with International Labour Organisation (ILO) Conventions 182 and 138;
Freedom of Expression	Strengthen the rights of association, expression and assembly	<ul style="list-style-type: none"> p) Adopt and implement a new Press Code covering the written and online press including the organization of ethical aspects of the profession; q) Continue reforms leading to media pluralism and independence; r) Effectively apply the legislation on the right of association and amend the act on street demonstrations
Fight against Corruption	Cooperation in tackling corruption	<ul style="list-style-type: none"> s) Implement the act on the protection of victims and witnesses of corruption in institutions; t) Establish and develop the role, independence and capacities of the National Agency of Probity and the Fight against corruption; u) Implement action plans and adopt a national strategy for preventing and combating corruption;

Table 1 - ENP Action Plan for Morocco (2013-17) – Democracy and Rule of Law Priorities

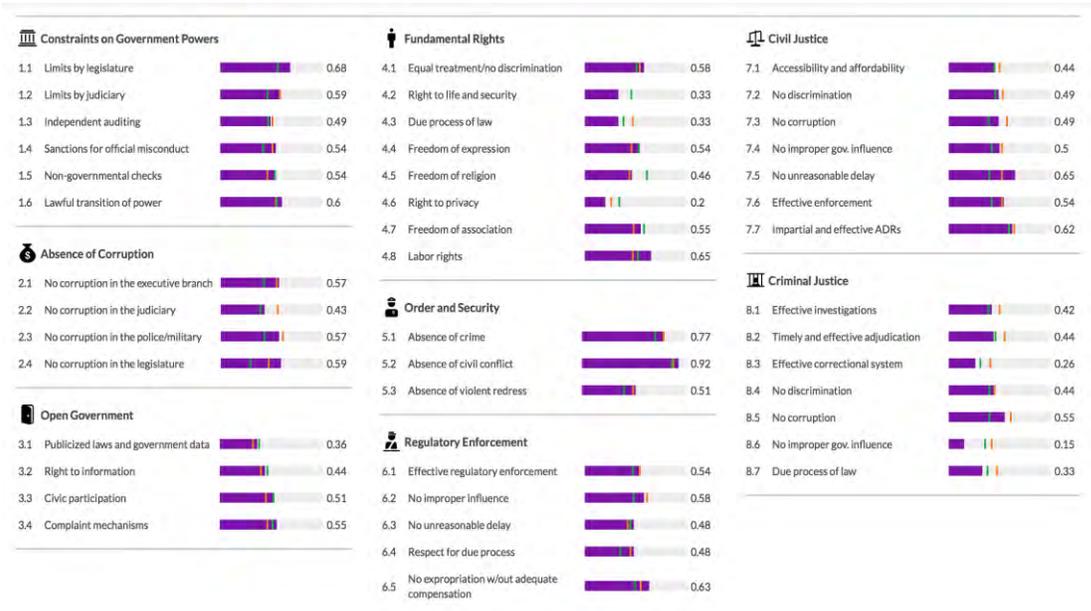
4. *Rule of Law Analysis in Morocco*

Analysing the democratic qualities, according to the Morlino’s TODEM divided into eight

dimensions,¹⁷ Morocco is clearly non-democratic. Nevertheless, I'll focus on the Rule of Law growth, and some of its subdivisions, within the EU democratic rule of law promotion in Morocco. The World Justice Project gives us a full and recent (2016) index evaluation of the Rule of Law in Morocco.

Morocco

Casablanca, Rabat, Marrakesh
Region: Middle East & North Africa | Income group: Lower middle income



¹⁷ M. LEONARDO, *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

4.1 *Fundamental Rights*

In 2011, the new Constitution introduced a stronger separation of powers and somewhat reduces the political authority of the King. In fact, according to the old Constitution (before 2011) the monarchy was conceived as an “executive monarchy” that governs and reigns and also takes charge of the principal political decisions both domestically and externally. According to Article 19 of the old Constitution, the King was not only the supreme leader, but also the “Commander of the Faithful”, who was charged with protecting the rights and liberties of citizens and is the guarantor of the nation’s independence. Instead the new Constitution, under the Section Fundamental Freedoms and Rights establish that the man and the woman enjoy, in equality, the rights and freedoms of civil, political, economic, social, cultural and environmental character, enounced in this Title and in the other provisions of the Constitution, as well as in the international conventions and pacts duly ratified by Morocco and this, with respect for the provisions of the Constitution, of the constants of the Kingdom and of its laws.¹⁸

National and local elections, although fairly transparent and regularly held, do not and are not intended to produce autonomous democratic institutions. In reality, the results of the elections can be shaped through informal strategies as well as through different administrative means that the ministry of interior controls. Elected officials in Morocco do not possess effective power to rule. Although the constitution was reformed in 2011 and the king is now obliged to appoint the leader of the party winning the largest seats as head of government, effective power still rests with the monarchy. The new constitution does not provide for separations of power and still reserves three areas as the king’s exclusive domain: religion, security and strategic policy choices (not further specified). The king still appoints key ministers such as defence and interior. The king also appoints the secretaries of state of all ministries, all the governors, heads of administrative provinces, directors of

¹⁸ For the new Constitution see https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf?lang=en; for the old text see <http://mjp.univ-perp.fr/constit/ma1962.htm>.

public agencies and enterprises, and judges and magistrates.¹⁹

Civil rights and equality before the law are constitutionally guaranteed. In practice, after an optimistic start in the early reign of King Mohammed VI, civil rights have been increasingly violated. Despite considerable advances King Mohammed VI and his close advisers, often referred to as the Makhzen, hold political, social, and economic power in Morocco. While the palace has engineered a series of constitutional reforms since the first constitution in 1962, the 2011 constitutional referendum was significant as it required the monarch to appoint the prime minister from the party that wins the most seats in parliamentary elections and to consult the prime minister before dissolving parliament. The monarch can dissolve Parliament, rule by decree, and dismiss or appoint cabinet members. He sets national and foreign policy, commands the armed forces and intelligence services, and presides over the judicial system. One of the king's constitutional titles is "commander of the faithful," giving his authority a claim to religious legitimacy.²⁰

The Freedom of expression, opinion, thought, conscience is on the article 25 of the new Constitution but the reality is that the state dominates the broadcast media, but people have access to foreign satellite television channels. Although the independent press enjoys a significant degree of freedom when reporting on economic and social policies, the authorities use an array of financial and legal mechanisms to punish critical journalists, particularly those who focus on the king, his family, the status of Western Sahara, or Islam. In fact, numerous journalists were subject to legal harassment despite the article 28 on freedom of press and public communications. The authorities also occasionally disrupt websites and internet platforms, and bloggers and other internet users are sometimes arrested for posting content that offends the monarchy.²¹

Freedom of assembly is not always respected, though frequent demonstrations by unemployed graduates and unions are generally tolerated. Although such protests often

¹⁹ See BERTELSMANN STIFTUNG'S TRANSFORMATION INDEX, *Morocco Country Report*, 2016, pp. 7-9.

²⁰ See M. MADANI - D. MAGHRAOMI - S. ZERHOUNI, *The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis*, Stockholm, International IDEA, 2012, pp. 27-32.

²¹ See FREEDOM HOUSE, *Report on Morocco: Freedom of the Press*, 2015; see also the *Report on Morocco: Freedom in the World*, 2015.

EU democratic rule of law promotion in Morocco

occur without incident, activists say they are harassed outside of public events, in disagreement with Article 29 that states that the freedoms of reunion, of assembly, of peaceful demonstration, of association and political membership, are guaranteed.

Despite the efforts made, since 2004, with the adoption of the *Moudouwana*, the new family code that significantly increased the rights of women, raising the age of marriage and ensuring property ownership and inheritance, the access to justice through the new family court, women continue to face significant discrimination at the societal level. However, by Arab standards, Moroccan authorities have a relatively progressive view on gender equality, which is recognized in the 2011 constitution.²²

4.2 Judicial independence and capacity

The judicial system is central to respect for the rule of law and the protection of human rights. Both individual and institutional independence are necessary. An independent judiciary means that victims can seek redress, that perpetrators of human rights violations are brought to justice, and that anyone suspected of a criminal offence receives a fair trial. Furthermore, by acting as a check and balance on the other branches of government, the courts ensure that the executive and legislative branches comply with international human rights and the rule of law.

There are no functioning checks and balances in the Moroccan political system. Via royal commissions, the king legislates, and via his right to appoint judges, he dominates the judicial branch. Constitutionally, the legislative, executive and judicial branches of government are ultimately controlled by the king. The king is also the head of the military. In spite of the constitutional reform in 2011, the constitution offers no counterbalance to monarchical power. It is important to stress that the implementation of the new Constitution depends not only on the King, the Government and the Parliament, but also on other actors such as the judges and the Constitutional Court. For this reason, the constitutional provisions in the field of judicial independence and constitutional adjudication should be

²² See BERTELSMANN STIFTUNG'S TRANSFORMATION INDEX, *Morocco Country Report*, 2016, cit., pp. 8-10.

implemented as soon as possible. Significant novelties have been conferred to the Higher Council of Judicial Power. This body, which replaces the High Council of Magistracy, is still chaired by the King; however, under the new Constitution, the executive president is not the Minister of Justice (as provided under the 1996 Constitution) but is the first president of the Court of Cassation, thus making this body more independent (Article 115).

It is important to stress that in addition to the *ex ante* review (already provided under the previous Constitution), the new Constitution introduced the concrete constitutional review. In fact, Article 133 provides that «the Constitutional Court shall have competence to look into an exception of unconstitutionality raised in the course of a trial, when one of the parties argues that the law on which depends the outcome of a trial undermines the rights and freedoms guaranteed by the Constitution». The introduction of such *ex post* review thus appears to be extremely important in order to enable the Constitutional Court to reinforce its position as a counter-majoritarian body and may thus contribute to the process of democratisation in a more effective manner than in the past.²³

As a party to the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Morocco is required to ensure the right to a fair and public hearing by a competent, independent, an impartial court. In Morocco, however, despite guarantees of judicial independence and separation of powers in the 2011 Constitution, the executive branch continues to dominate the judiciary, impeding judicial independence and eroding public trust in the justice system.²⁴

In Morocco, several factors obstruct judicial independence, including deficiencies in law and practice, including excessive influence of the king and the Ministry of Justice in the judicial system. King Mohammed VI appoints key ministers and plays a major role in and oversight of the justice sector. The king also has authority over legislation and the judiciary through royal commissions and his right to appoint judges. Although there have been important reforms, the current judicial system remains vulnerable to political influence and

²³ For all details of the Judicial Reform see INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *Reforming the Judiciary in Morocco*, Geneva, ICI, 2013.

²⁴ See *ibid.*, cit., p. 4-5.

EU democratic rule of law promotion in Morocco

mechanisms through which judges are appointed, disciplined, promoted, and dismissed render them defenceless against political retribution. The Ministry of Justice retains control over the judiciary through the High Judicial Council, and the king exerts indirect influence over the judiciary, as he appoints the Minister of Justice. Because of the prominent role of the Ministry of Justice, the High Judicial Council is unable to offer sufficient protection for the judiciary from executive power, and there is a lack of transparency in judicial disciplinary procedures.

4.3 *Institutional and administrative capacity*

Rule of law development in Morocco has been an evolutionary process towards democratic governance in the country. While the main conditions essential for democracy exist, institutions and processes are still developing. There is a constitution and framework of laws, elections are held, and a parliament, government ministries, and courts are in operation. Yet, law-making is still not an inclusive process, and there is a perception of inequality in the application of the law.

Inequities in application of the law fall principally into three separate, but related, categories. First, not all judges interpret legal provisions in the same way, especially in commercial court and family law cases. Second, there is a lack of standard procedures coupled with a lack of informational resources that results in unequal application of laws. Third, judges have broad decision-making authority and lack supervisory oversight and accountability resulting in divergent rulings, even on substantially similar cases. Fundamental issues of how laws are interpreted, applied, and enforced result in perceptions of impunity of the wealthy and elite tied to the *makhzen* system, in addition to inefficiency and ineffective processes of applying laws in Morocco.²⁵

Strong empirical evidence supports the connection between corruption and the lack of good governance. Opportunities for corruption are greater where there is a lack of institutional transparency, accountability, capability, effectiveness, fairness and access. The

²⁵ See TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *The Good Governance: Egypt, Lebanon, Morocco, Palestine*, 2010, pp. 5-17.

problem of corruption in Morocco cannot be addressed independently from the political environment. The monarchy's executive and economic networks are extensive entitlements that overlap with the state and the market and cannot be regulated without breaching a law, a norm or an unwritten rule. Moreover, the behaviour of agents within these networks may not even qualify as corruption, narrowly defined, because these networks also provide political stability, generate domestic and foreign investments, and fund social programs.

The monarchy's political supremacy and encroachment on the economic sphere expose the limits of approaching corruption and good governance as management problems. The monarchy's self-proclaimed "executive" vocation means that the king's sovereign domains are multiple, extensive, indistinguishable from those of the state, and not subject to normal regulations and procedures.¹⁵ Furthermore, the king's vast patronage networks in the economic sphere and the state apparatus set the norms of civic behaviour for influential political and economic actors. The trickle-down effect of this political culture should not be underestimated: Corruption has become "normalized" across the political, economic and social sectors.²⁶

The state's administrative infrastructure extends throughout the territory of the country and is effective in terms of controlling citizens, but remains deficient in providing basic services. Education, health and transportation are the most deficient areas. They are generally understaffed and suffer from the widespread corruption and low skill level of many public employees. Given the lack of a significant democratic framework, the decentralization that started in the early 2000s has not been accompanied by a substantial devolution of power to elected municipal or provincial entities.

4.4. Effective fight against corruption

Corruption in Morocco – both financial and misuse of authority and power – is one of the most significant challenges confronting the transition to democracy and results in lack of procedural fairness for citizens. While there have been some campaigns against corruption

²⁶ See A. MAGHRAOUI, *The Perverse Effect of Good Governance: Lesson from Morocco*, in «Middle East Policy Journal», XIX, 2, 2012, pp. 50-52.

EU democratic rule of law promotion in Morocco

and impunity, they are short-lived and perceived by the community as a show for the outside world.

Corruption is not limited to the judiciary; it is also a significant factor constraining economic investment and growth, thereby limiting access to fair and equal opportunities and justice for ordinary Moroccans.

In recent years, the Government of Morocco has increased its work on anti-corruption legislation and rule-making. In line with most other countries, the Kingdom has adopted a national anti-corruption strategy and established a preventive anti-corruption steering committee to oversee work on the national strategy. In particular the Morocco Anti-corruption Action Plan provides to a Consolidation of transparent government and a sense of responsibility, an Improvement of the conditions of access to public results and a reinforcing of the institutional cadre and prevention of corruption.²⁷

In 2008, the government created an anti-corruption agency, the Central Instance for Corruption Prevention (CICP), which advises public, private and non-governmental actors on corruption policy issues. Lacking the investigative and sanctioning powers to adequately pursue corruption charges, it has remained toothless. However, the CICP has been behind a number of initiatives, one of which was implemented in 2012. In this case, the Moroccan parliament passed a law to protect trial witnesses and experts, as well as whistle-blowers who report corruption. However, the Morocco Transparency Association argued that the law in fact made the situation worse for complainants; if they fail to prove the veracity of their allegations, they now risk being convicted for false accusation or false testimony. Another of the CICP's key concerns, the impunity of corruption, has been taken up by the new Justice and Development Party-led government, following the party's focus on corruption during the electoral campaign. A new legal initiative by the Islamist party seeks to double penalties for corruption. The relevance of both laws will greatly depend on the degree of judicial independence.²⁸ Although the new constitution of 2011 defines the Court

²⁷ See *Action Plan for The Fight Against Corruption*, promulgated by the Ministry for the Modernisation of the Public Sector, 2005.

²⁸ See B. MICHAEL - A. NOUAYDI, *When EU Law Meets Arab Law: Assessment of Anti-Corruption Law in Morocco and Some Proposed Amendments*, in «Arab Law Quarterly», XXIII, 4, January 9, 2009, pp. 6-19;

of Auditors as the supreme institution of public finance control of the kingdom, it continues to lack independence.

Corruption is systemic and allows the political system to function. A recent whistleblower protection law has not led to successful prosecution of office abuse. Presently, Morocco's anti-corruption agency, the Central Instance for Corruption Prevention (CICP), which has an advisory role towards public, private and non-governmental actors in policies to prevent corruption, still lacks power and independence from the executive to adequately pursue corruption charges. In June 2014, it was announced that the CICP will be replaced in 2015 by the "Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption" (INPLC, National Authority for Integrity and the Prevention and Combating of Corruption). Its prerogatives are not yet defined, but the right to investigate corruption is supposed to be a key novelty. It is, however, unlikely that this body will have a much greater impact.²⁹

Conclusions

Regarding to the Democratic Quality, Morocco is still far from the ideal of a liberal representative democracy with a meaningful competition for political power, the incumbent regime allowed very different degrees of pluralism and a controlled participation and contestation through media, civil society and political parties. In fact, Morocco enjoyed significantly more political liberties than other African Countries.

Democratic institutions formally exist and elections are held regularly, but the political system remains undemocratic and guided by archaic conceptions of political rule. The directly elected parliament cannot legislate independently from the monarchic institution. Informal politics and different forms of pressure and influence on members of the

G. DENOEU, *Corruption in Morocco: Old Forces, New Dynamics and a Way Forward*, in «Middle East Policy Journal», XIV, 2007, pp. 134-151.

²⁹ See BERTELSMANN STIFTUNG'S TRANSFORMATION INDEX, *Morocco Country Report*, 2016, cit., p. 10. See also, GLOBAL CORRUPTION BAROMETER, *People and Corruption. Middle East and North Africa Survey*, 2016, in http://www.transparency.org/research/gcb/gcb_2015_16.

parliament are typical methods the regime uses to control the legislative institution. Cooptation of the members of the parliament is also common.

Importantly, the king continues to convene, preside over, and set the agenda for the council of ministers. This body has to approve a bill before parliament can consider it. He also appoints the secretary-general of the government who can block laws even after parliament's approval. If the king puts his weight behind particular laws, political parties do not risk contesting these laws, as was shown in the Islamist party's approval of the reform of the personal status code in 2003, a bill that it had opposed vigorously before it became a royal initiative. The same applies to municipal governments where policies and budgets have to be approved by the governor – who is appointed by the king. At the same time, democratic institutions are weaker than they could be from a constitutional point of view, a result of co-optation and infighting of coalition parties.

At the level of discourse, the Moroccan regime is committed to an unspecified democratization process and judicial independence. This continues to be true after the monarchy introduced constitutional reforms in 2011 and that the latest reforms are again not touching on the real distribution of power in Morocco indicates a weak commitment to democratic reforms from Morocco's most powerful actor. Most Moroccan parties have become ineffective in terms of providing alternative political projects – they are structurally weak and have become an integral part of the system. This political reality helps sustain an undemocratic system, since the major parties benefit from the political status quo. The main leftist parties have also become instruments of the monarchical state. Political parties from different ideological stripes have become unable to propose alternatives to what the monarchy offers, and have therefore become more subservient to the regime. In 2012, the last potential organized reform actor – the Islamist Party of Justice and Development (PJD) – was co-opted into government, following the path of historical opposition parties. While in government, they have not been able to follow through with substantial reforms. The only remaining actors pushing for democratic reform come from outside of the mainstream

parties, with the February 20th movement activists being a good example.³⁰

According to a poll conducted by the Arab Democracy Barometer in 2013, support for democracy remains high in Morocco. Specifically, two-thirds of Moroccans agree that democracy may have its problems but is better than any other form of government. This confirms data from early surveys in the mid-2000s, namely the Arab Barometer and the World Values Survey according to which large numbers of Moroccans approve of democracy as a form of government. The recent survey data also indicates a growing awareness that democracy is not the form of government in Morocco, with a majority of Moroccans indicating that Morocco was not democratic. Together with high abstention rates in both the latest parliamentary (2011) and municipal elections (2009), this indicates an awareness of the flaws of these elections and unwillingness on the part of the citizens to legitimize authoritarian rule through their vote. The fact that large segments of Moroccan society went to the streets to ask for constitutional reforms was indicative that there are presently changing perceptions about politics. More and more Moroccans in both rural and urban areas are engaging in different forms of civil resistance to claim their rights.

³⁰ M.D. EL-MAAROUF - M. EL FAHLI - J. KUCHEJDA, *Morocco*, in K. GRABOW - G. WAHLERS - A. BÖSL - P. HEFELE - H. BOHNET - G. ELSNER - M. DÄUMER, *KAS Democracy Report on Morocco: Parties and Democracy*, vol. II, 2011, pp. 257-267; See also M. DAADAOU, *Party Politics and Elections in Morocco*, in *Middle East Institute Policy Brief*, 29, May 2010.

EMANUELA PRIMICERI

La prima fase del centrismo e la questione migratoria nel secondo dopoguerra

Abstract: *Within the framework of the beginning of the Cold War, the theme of this essay aims to analyze the policy of centrism on the problem of emigration at the end of the Second World War. The study focuses on the elements related to assisted emigration policies, which were organized and managed by the institutions through the ministries of Labor and Foreign Affairs. It also highlights how some of the Marshall Plan's funds have been used to support the Italian emigration abroad. Therefore, it substantiates the outline of a new migration policy that differs from both the Fascist and the Liberal Italian periods due to a strong public intervention in this matter.*

Keywords: Age of centrism; Christian Democracy; Emigration; Marshall plan.

Premessa

Dopo la fine del secondo conflitto mondiale si riproposero situazioni e problemi in materia di emigrazione e immigrazione già conosciuti in passato. Il presidente del consiglio De Gasperi e gli altri responsabili italiani fecero dell'emigrazione uno degli obiettivi principali della politica estera del paese, in particolare di quella europeistica. Vennero riprese e sviluppate alcune intenzioni maturate nei periodi precedenti ma, pur con qualche ambiguità, gli intenti non erano più quelli nazionalisti e fascisti di utilizzare la manodopera migrante ai fini di una politica di potenza. Certamente, nell'immediato dopoguerra, si assistette a una forte agitazione sul tema del "lavoro italiano in Africa", ma essa era strumentale alla richiesta di assegnazione di mandati fiduciari (che non vennero) ed era politicamente ambigua, con quel suo mescolare di motivazioni progressiste e nazionaliste-nostalgiche, nonché patriottiche. In verità, si mirò a governare e a negoziare sul piano multilaterale i flussi migratori – un obiettivo, quest'ultimo, sancito anche dall'art. 35 della Costituzione (che garantiva la libertà di emigrare) – a riprendere la pratica dei contratti collettivi e a garantirsi l'occupazione e la tutela dei lavoratori attraverso accordi bilaterali. Per l'Italia la liberalizzazione degli scambi commerciali si legò indissolubilmente alla liberalizzazione della circolazione delle persone, sul piano mondiale prima ancora che su quello europeo.¹

¹Su questo periodo si veda A. DE CLEMENTI, *Il prezzo della ricostruzione. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 2010, in particolare le pp. 3-39.

Si sviluppò allora la cosiddetta emigrazione *assistita*, consistente in una disciplina concordata dei flussi emigratori, predeterminati in qualità e quantità e attuati con il concorso tecnico, organizzativo e finanziario dei paesi interessati. Questa premessa è fondamentale per comprendere quali e quante difficoltà incontrarono i governi centristi di fronte ai problemi occupazionali e dunque socio-economici, oltre che alle questioni relative alle politiche migratorie che si intrecciavano con la politica economica interna e con le scelte internazionali.

1. *La strategia del centrismo per l'emigrazione*

Nel secondo dopoguerra, uno dei punti centrali delle posizioni politiche governative era rappresentato dalla questione emigratoria come strumento essenziale ai fini della ricostruzione economica. Le forze di governo avevano visto l'emigrazione, fin dalla fine del conflitto, come una importante valvola di sfogo per la pressione demografica, nell'ambito della vecchia concezione liberista che, in questo caso, veniva accettata anche dalle forze cattoliche. Non mancavano, infatti, da parte delle classi dirigenti, richiami alla tesi dell'emigrazione come "valvola di sicurezza" da agitare nei confronti dei governi diretti dalla DC in concomitanza delle lotte del dopoguerra.² Nel 1949, al III congresso nazionale della DC, De Gasperi invitò gli italiani a «riprendere le vie del mondo» e poi rivolto ai contadini meridionali invitava a «imparare le lingue e andare all'estero».³

Un quadro di questo tipo permette di inserire la questione relativa alla strategia di politica migratoria adottata dal centrismo in un panorama piuttosto complesso, in cui compaiono attori differenti e vari scenari. Gli attori sono solo in parte i protagonisti della maggioranza di governo e delle opposizioni, in sostanza saranno anche i governi europei ed extraeuropei che decideranno o rifiuteranno accordi internazionali per la collocazione della manodopera italiana. Su quest'ultimo punto ci soffermeremo più avanti. Per ora ci basta analizzare i problemi e le soluzioni che il centrismo si poneva riguardo all'emigrazione.

²Questi temi sono trattati in Z. CIUFFOLETTI - M. DEGL'INNOCENTI, *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868-1975. Storia e documenti*, Firenze, Vallecchi, 1978, vol. II, pp. 230-232.

³Il discorso del 5 giugno 1949 di De Gasperi al III congresso nazionale della DC, Venezia 2-5 giugno 1949, è in A. DE GASPERI, *Discorsi politici*, a cura di T. BOZZA, Roma, Cinque Lune, 1976, vol. I, p. 250.

La prima fase del centrismo

In tale contesto, i diversi governi, che in quegli anni si susseguirono alla guida del paese, finirono con l'individuare nella collocazione all'estero della manodopera in esubero una soluzione obbligata, una via d'uscita indispensabile, per contenere il disagio sociale ed evitare crisi politiche che avrebbero potuto compromettere la stabilità dell'intero sistema. Secondo Federico Romero, tale orientamento, già chiaramente delineato nei mesi che seguirono la fine del conflitto, si venne ulteriormente rafforzando dopo la nascita dei governi centristi nella tarda primavera del 1947, quando furono decise politiche di stabilizzazione finanziaria, di salvaguardia degli equilibri della bilancia dei pagamenti e di rapida integrazione del paese nel sistema occidentale a guida americana.⁴

Naturalmente, in una prima fase, il dibattito sulla ripresa dell'emigrazione era strettamente legato non solo a quello sulla ricostruzione ma anche al confronto, interno e internazionale, sul futuro delle colonie italiane. I governi italiani, soprattutto fino al trattato di pace del 1947, guardarono all'emigrazione nelle colonie come elemento decisivo per la ricostruzione post-bellica, tendendo a unificare emigrazione e colonizzazione.⁵

Di fatto, anche dall'analisi del dibattito parlamentare, risulta evidente come soprattutto la DC puntasse molto verso una riapertura degli sbocchi migratori, in ciò fervidamente appoggiata dal governo americano. In effetti, la paura che serpeggiava oltreoceano era che la forte disoccupazione esistente in Italia e la situazione di arretratezza al Sud, dove vigeva un forte malcontento popolare, si ripercuotessero negativamente sulla bilancia dei pagamenti e sullo sviluppo del paese. Sostanzialmente i governi americani sostenevano con forza un'uscita dalla difficile situazione socio-economica dell'Italia perché essa non divenisse terreno fertile per un radicamento dei partiti di sinistra. Gli Stati Uniti, inoltre, contavano sul fatto che gli aiuti, provenienti dal piano Marshall, funzionassero come spinta propulsiva per lo sviluppo della penisola.⁶

Ciò che di fatto emerge dal dibattito politico di quegli anni è una sostanziale differen-

⁴Secondo Romero la politica di promozione dell'emigrazione fu una componente fondamentale del disegno politico centrista che, da un lato, puntava ad una rapida integrazione dell'economia italiana nel sistema internazionale, sacrificando a tale obiettivo l'esigenza di attuare una politica di ampio sostegno all'occupazione, e dall'altro, doveva garantire la coesione sociale del paese, attenuando le pressioni sul mercato del lavoro. Cfr. F. ROMERO, *Emigrazione e integrazione europea, 1945-1973*, Roma, Edizioni Lavoro, 1991, pp. 33-34.

⁵Cfr. MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI (MAE), *I documenti diplomatici italiani. Decima serie: 1943-1948*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1992, V, p. 340.

⁶Sulle posizioni statunitensi si veda I.S.E., a cura di, *Documenti sul Piano Marshall nel primo anno di attuazione*, Milano, Istituto editoriale italiano, 1949, p. 52.

za d'approccio sulla questione delle politiche migratorie. Da una parte la DC di De Gasperi, che dava una valenza essenziale all'emigrazione come componente fondamentale della strategia ricostruttiva del governo italiano, mirando a proiettare sul piano internazionale i problemi dello sviluppo economico e della stabilità sociale in Italia; dall'altra le forze della sinistra, in particolare il PCI e il PSI, che chiedevano una politica di valorizzazione del lavoro italiano in patria e all'estero.⁷

Già in occasione del primo congresso della Democrazia cristiana, nel 1946, si auspicava «accorta e dignitosa politica nazionale in materia di emigrazione», mentre l'anno successivo, al congresso del partito tenutosi a Napoli, si sottolineava la necessità di «un avvio organizzato, sia individuale che collettivo dei nostri lavoratori all'estero». In tale modo, si metteva in evidenza, da parte del partito di governo, che l'emigrazione doveva diventare un elemento costituente della strategia della ricostruzione, un anello di congiunzione nella catena dello sviluppo economico. Mariano Rumor nella sua relazione dal titolo *Necessità per il lavoro italiano*, considerava il problema migratorio come «il principale interesse della stessa politica estera, il cui interesse condiziona l'equilibrio italiano, che a sua volta condiziona l'equilibrio europeo». In sostanza stava nascendo all'interno del sistema politico italiano una nuova concezione dell'emigrazione, non intesa più solo come valvola di sfogo della disoccupazione, ma intesa nel senso proprio della solidarietà internazionale, in particolare per De Gasperi ciò si allineava al concetto di una nuova politica europeista.⁸

All'interno della DC vi erano, comunque, diverse posizioni, in particolare emergeva quella sostenuta da Luigi Sturzo, che non vedeva particolari aspetti positivi nell'emigrazione collettiva, anzi secondo l'esponente democristiano i flussi collettivi andavano ridimensionati in favore di una emigrazione familiare o individuale. Secondo Sturzo la precedenza da accordare all'emigrazione "libera" si coniugava con la necessità di trasferire le competenze riguardo alle questioni migratorie al ministero degli esteri, sottraendole al ministero del lavoro. Di fatto le questioni sollevate nel dibattito all'interno del partito di maggioranza lasciavano intravedere posizioni eterodosse su una

⁷Per focalizzare le posizioni della sinistra cfr. P. CINANNI, *Emigrazione e imperialismo*, Roma, Editori Riuniti, 1975.

⁸La relazione di Rumor è in «Rinascita», V, 3, marzo 1948, pp. 107-108.

La prima fase del centrismo

questione spinosa che interessava da sempre i cattolici.⁹

Non a caso appare interessante un articolo apparso nel '47 su «Civiltà Cattolica». L'autore, De Marco, aveva titolato l'articolo *I fenomeni migratori sono solo di origine economica*, e nello stesso tempo aveva sottolineata e ribadita la posizione sturziana dell'emigrazione come fatto individuale e familiare, non collettivo. La polemica nasceva dal fatto che una parte della DC riteneva inadatto per i cattolici un comportamento governativo che rispondeva esclusivamente alle leggi di mercato, alle richieste di politica internazionale e dimenticasse in parte il ruolo che gli esponenti politici cattolici avrebbero dovuto avere nelle questioni riguardanti l'emigrazione.¹⁰ In sostanza, veniva criticata quella disinvoltura, in particolare delle aree liberali dei partiti politici italiani, ma anche delle frange più moderate all'interno del partito cattolico, che guardavano maggiormente alla sfera internazionale, agli accordi tra stati, privilegiando dunque un tipo di emigrazione collettiva. I cattolici invece, particolarmente quelli di area più progressista, ma anche i cattolici radicali ponevano al centro della questione migratoria l'individuo. Ad ogni modo gli appelli di Sturzo e di quanti credevano in un incremento graduale dell'emigrazione e soprattutto speravano in una gestione del fenomeno all'insegna della giustizia e dell'equità caddero nel vuoto.¹¹

De Gasperi, infatti, già nel '42, in piena guerra, nel suo opuscolo *Le idee ricostruttive della Democrazia cristiana* aveva inserito la questione migratoria nel suo programma, esprimendo una direzione chiara e necessaria che avrebbe dovuto seguire il fenomeno.¹² Alcuni anni più tardi, quando era già presidente del consiglio, volle ulteriormente chiarire la questione, con un discorso poi diventato tra i più conosciuti discorsi di De Gasperi e in cui era completamente espressa la nuova politica migratoria del governo.¹³ La strategia attuata da De Gasperi rappresentò il sentiero su cui si mosse tutta la politica migratoria italiana negli anni del dopoguerra e fino agli anni '50. È chiaro però che una linea

⁹Cfr. *Lettera di Sturzo a De Gasperi*, in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO (ACS), *Presidenza del consiglio dei ministri*, Fondo De Gasperi 1944-1953, b. 24, fasc. "Emigrazione".

¹⁰Cfr. A. DE MARCO, *I fenomeni migratori sono soltanto di origine economica?*, in «Civiltà Cattolica», XCVIII, 4, 15 novembre 1947, pp. 303-316.

¹¹Cfr. *ibid.*

¹²Si veda a tal proposito l'opuscolo diffuso clandestinamente firmato "Demofilo", ma il cui autore reale era De Gasperi: A. DE GASPERI, *Le idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*, Roma, novembre 1942, ora in *Atti e documenti della Democrazia cristiana*, Roma, Cinque Lune, 1959, pp. 12-15.

¹³Cfr. M.R. CATTI DE GASPERI, a cura di, *De Gasperi e l'Europa. Scritti e discorsi*, Brescia, Morcelliana, 1949, pp. 77-78.

politica di questo tipo non poteva semplicemente essere propagandata, ma doveva essere attuata e sostenuta dal principale partito di governo, che aveva bisogno anche di controllare tutti quei giudizi negativi che inevitabilmente ci furono. Il compito di difendere le posizioni della DC in materia di emigrazione fu affidata ad Amintore Fanfani, ministro del lavoro nel quarto e quinto governo De Gasperi.¹⁴

Un ruolo molto importante all'interno della DC, oltre a quelli di De Gasperi e Fanfani, nel dibattito sulla politica migratoria, lo ebbe senz'altro Dominedò, allora sottosegretario di stato per gli affari esteri.¹⁵ Dominedò ricordava come un incentivo fondamentale per la valorizzazione dell'emigrazione era venuto dal fondo di dieci milioni di dollari proveniente dalle risorse del piano Marshall e destinato all'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero (ICLE), che era l'ente tecnico finanziario per l'emigrazione. L'ICLE era stato già potenziato attraverso un disegno di legge approvato il 7 luglio 1950.¹⁶

Questa iniziativa era stata preceduta da un'altra di eguale importanza, ma di tipo istituzionale, era stato realizzato infatti nel corso del 1947 il comitato di coordinamento dell'emigrazione per creare un collegamento tra il ministero degli esteri e quello del lavoro e nel quale erano stati chiamati a partecipare anche alcuni rappresentanti sindacali. In realtà, tra le posizioni del partito di maggioranza, la DC, e il principale partito d'opposizione, il PCI, non vi erano molte convergenze nella strategia migratoria. De Gasperi, infatti, considerava l'emigrazione come una componente fondamentale nella politica ricostruttiva del governo, collocandola in un ambito di politica internazionale; il PCI invece – ma anche il sindacato – mirava a una politica migratoria che valorizzasse il lavoro italiano all'estero. Secondo Bertuccelli, da parte della sinistra «pesava la tendenza

¹⁴Si veda la risposta di Fanfani alle accuse mosse dalla sinistra alla linea di politica migratoria sostenuta dal governo in Camera di commercio industria e agricoltura di Bologna, *Congresso nazionale per l'emigrazione, 18-19-20 marzo 1949, Atti Ufficiali*, Bologna, Anonima Arti Grafiche, 1949, pp. LXXXII-LXXXIII.

¹⁵Per la sua posizione, a tal proposito, si veda F.M. DOMINEDÒ, *Il lavoro italiano all'estero (1950-1953)*, Roma, Tipografia del Ministero degli Affari Esteri, 1953, in particolare le pp. 18 e ss.

¹⁶Cfr. ATTI PARLAMENTARI (A.P.), *Camera dei Deputati, Documenti-Disegni di Legge-Relazioni*, Disegno di legge n. 1429, 7 luglio 1950, pp. 1-4. Nel disegno di legge per il potenziamento dell'Istituto di credito si affermava: «Allo scopo di stimolare nuove iniziative straordinarie per lo sviluppo dell'emigrazione italiana, in aggiunta alle normali correnti migratorie verso i paesi d'oltremare e dell'America Latina, si è riconosciuto necessario potenziare l'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero (ICLE), mettendolo in grado di provvedersi i mezzi occorrenti per speciali finanziamenti da concedere ad imprese di lavoro o di colonizzazione all'estero che impieghino manodopera italiana».

La prima fase del centrismo

a considerare l'emigrante come una sorta di fedifrago, un traditore della classe operaia, in altre parole un individuo che abbandonava la lotta collettiva alla ricerca di una più facile soluzione individuale».¹⁷

Cominciò così, ad opera dei partiti marxisti, una fase in cui si diffuse su tutto il territorio nazionale, e in particolare nelle regioni maggiormente soggette ai flussi di espatrio, una vera e propria propaganda negativa nei confronti dell'emigrazione. In particolare, furono numerose le manifestazioni comuniste al Sud che incitavano i lavoratori a non emigrare, mentre venivano diffuse le voci sulle precarie condizioni sociali e di lavoro che incontravano gli emigranti all'estero. In sede politica, però, i parlamentari comunisti cercarono di tenere sempre una posizione di mediazione con il governo, evitando lo scontro diretto, dichiarandosi non semplicemente contrari all'emigrazione ma favorevoli a delle riforme che potessero renderla meno necessaria e appetibile, e soprattutto andando ad attaccare gli interessi privati che, a loro avviso, da sempre lucravano sui lavoratori che espatriavano.¹⁸

In sostanza le sinistre, e il PCI in particolare, accusarono le classi dirigenti (sia politiche sia imprenditoriali) di aver reso necessaria l'emigrazione con la loro politica. Secondo il PCI non bisognava puntare ad aumentare i flussi migratori dal Sud Italia, ma bisognava sfruttare al massimo le risorse del territorio. In realtà le sinistre non avevano nemmeno esse, al di là delle indicazioni molto generiche, nessun piano per la soluzione del problema dell'emigrazione: la loro richiesta più efficace fu rivolta alla sua tutela piuttosto che alla sua cessazione.¹⁹

Per comprendere la situazione socio-economica in cui versava il paese furono istituite due commissioni d'inchiesta, la prima sulla disoccupazione, la seconda sulla miseria.²⁰ Del resto la necessità di favorire l'emigrazione di manodopera era stata espressa anche dalla commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione, che aveva messo in evidenza sia gli aspetti negativi, ma soprattutto i risvolti benefici di un aumento

¹⁷L. BERTUCELLI, *Politica migratoria e politica estera: il ruolo del sindacato*, in V. BLENGINO - E. FRANZINA - A. PEPE, a cura di, *La riscoperta delle Americhe*, Milano, Teti, 1994, pp. 159-160.

¹⁸Si veda F. ASSANTE, a cura di, *Il movimento migratorio italiano dall'unità nazionale ai nostri giorni*, Ginevra, Librarie Droz, 1978, vol. II, pp. 1-21.

¹⁹Cfr. *Il Convegno delle Camere del lavoro del Veneto sui problemi dell'emigrazione e la tutela dei lavoratori interessati*, in «Notiziario CGIL», 28 gennaio 1954.

²⁰Cfr. ARCHIVIO STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione. Storia istituzionale*, b. 1, fasc. 1 e 3, e *Commissione d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla (1951-1954)*, b. 1, fasc. 20 e 22.

dell'esportazione di manodopera all'estero.²¹ Secondo l'inchiesta parlamentare sulla miseria del 1951, le condizioni di sottoccupazione e la forte natalità impedivano l'efficacia delle misure di assistenza.²² Dunque anche questi elementi si presentavano come una delle cause maggiori di emigrazione, in particolare dal Sud verso il Nord. Ciò in ogni caso non risolveva il problema della miseria o dell'indigenza e della disoccupazione nel Mezzogiorno.

2. Una questione da dirimere: ministero degli esteri o ministero del lavoro?

Per quanto riguarda i conflitti tra le forze politiche italiane, gli studi storici hanno sottolineato come lo schieramento governativo (DC in testa) avesse ben chiaro il modo in cui utilizzare l'emigrazione fin dagli anni della costituente.²³ Tutto questo a differenza delle opposizioni di sinistra, che contestarono le politiche migratorie dell'esecutivo, ma di fatto – secondo Degl'Innocenti – non elaborarono una vera proposta alternativa, limitandosi a criticare il paternalismo governativo.²⁴

Il vero punto di svolta della nuova emigrazione può essere individuato, tuttavia, nella macchina propagandistica messa in piedi dai governi italiani per favorire gli espatri. La ripresa dell'emigrazione fu di fatto funzionale alla progressiva liberalizzazione del mercato del lavoro. Furono le stesse scelte di politica economica dei governi repubblicani a contribuire al contenimento dell'occupazione e a identificare perciò nell'emigrazione di massa la condizione stessa della ricostruzione. Ma la convinzione dei governi centristi che l'Italia fosse l'unico paese in grado di rispondere alla richiesta di manodopera proveniente dall'estero era in parte illusoria. La concorrenza degli altri paesi di emigrazione finiva, ad ogni modo, per limitare il potere contrattuale dell'Italia sul mercato del lavoro internazionale e concorreva a contrarre le richieste di manodopera italiana da parte degli altri paesi.²⁵

²¹Cfr. ATTI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA DISOCCUPAZIONE, *La disoccupazione in Italia. Relazioni dei gruppi di lavoro*, Roma, Camera dei Deputati, 1953, vol. II, tomo 3, p. 247.

²²Cfr. G. FIOCCO, *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2004, p. 108 e ss.; P. BRAGHIN, a cura di, *Inchiesta sulla miseria in Italia (1951-1952). Materiali della Commissione parlamentare*, Torino, Einaudi, 1978, pp. XXIII-XXVII.

²³Cfr. L. AVAGLIANO, *L'emigrazione italiana. Testi e documenti*, Napoli, Ferraro, 1976, pp. 321-326.

²⁴Cfr. M. DEGL'INNOCENTI, *Storia del PSI. 3. Dal dopoguerra a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 42-50.

²⁵Cfr. *Sovrappopolazione ed emigranti* in «Bollettino quindicinale dell'emigrazione», III, 19, settembre 1949, p. 378.

La prima fase del centrismo

La mancanza di un disegno complessivo coerente e organico della realtà economica del paese e di misure efficaci per combattere la disoccupazione portò di conseguenza anche ad una carente gestione nell'ambito della politica migratoria: essa, infatti, non dirigeva e non valorizzava l'esodo in vista di obiettivi precisi di sviluppo economico che fosse equilibrato sul piano territoriale nazionale, ma si poneva come unico fine quello di massimizzare gli espatri. Si diffuse, quindi, tra i ceti dirigenti, negli anni della ricostruzione, la propensione a considerare l'emigrazione non tanto come una necessità contingente o come una estrema risorsa per la risoluzione di problemi interni, bensì come un'esigenza strutturale e permanente della vita nazionale e di conseguenza come un "dovere", un sacrificio dell'individuo per il benessere nazionale.²⁶

La ripresa dell'emigrazione era quindi una questione ampiamente dibattuta non solo negli ambienti governativi, ma anche all'interno di organi assistenziali e nella società civile più in generale. A tal proposito, uno dei problemi che emersero con maggiore forza nel periodo delle prime due legislature repubblicane fu proprio l'assegnazione delle competenze in campo migratorio e la gestione e insieme l'organizzazione dell'emigrazione. Tra i problemi sorti con la chiusura degli enti consultivi e organizzativi dediti alla tutela degli emigranti avvenuta durante il fascismo – quando era cessata l'attività del commissariato dell'emigrazione e del consiglio superiore dell'emigrazione – era emerso quello dell'affidamento delle competenze a organi sostitutivi. Parlando di competenze e organizzazione dell'emigrazione non si può prescindere, in questo caso, dalla questione del dualismo tra ministero degli esteri e ministero del lavoro, ma anche della sovrapposizione delle politiche da loro intraprese. Una storia delle politiche migratorie italiane nel secondo dopoguerra non può, pertanto, prescindere dal protagonismo dei ministeri degli esteri e del lavoro e dal parallelismo che caratterizzò le loro stesse politiche.²⁷

Il tema del governo dell'emigrazione provocava, dunque, conflitti anche molto aspri all'interno degli stessi partiti di maggioranza. L'idea che i governi repubblicani avessero forzato eccessivamente la mano nel sostegno all'emigrazione collettiva si fece largo no-

²⁶Si veda, a questo proposito, l'intervento di Rumor in *I congressi della Democrazia cristiana, 1954-1973*, Roma, Cinque Lune, 1976, pp. 252-253.

²⁷Il tema viene dibattuto in CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI BOLOGNA, *Congresso nazionale per l'emigrazione, 18, 19, 20 marzo 1949. Atti ufficiali*, Bologna, Anonima arti grafiche, 1949, pp. XXX e ss. In modo specifico si veda la relazione di R. BAUER, *ibid.*, pp. 35-37.

nostante fosse chiaro che era impossibile nel contesto del secondo dopoguerra che si ripresentassero le condizioni per la ripresa di una emigrazione simile a quella di età liberale.

3. *Il dibattito alla costituente sull'emigrazione*

Esaminando il periodo del secondo dopoguerra, colpisce immediatamente il consenso, proveniente da differenti parti politiche, nei confronti dello strumento emigrazione, che, pur vista sotto diverse ottiche, veniva considerata, in ogni caso, una risorsa strategica per affrontare il dopoguerra. Su questo obiettivo concordavano, pur volendo far prevalere la loro visione, tutti i partiti, ciascuno impegnato a mediare con gli altri. Tutto questo eliminava il rischio di conflitti insanabili all'interno dell'assemblea costituente.²⁸ Dai primi orientamenti, emergeva chiaramente l'intento di superare definitivamente la politica migratoria del fascismo e in particolare il chiuso isolazionismo demografico e i controlli al libero trasferimento dei lavoratori. Nel dibattito alla costituente tutte le forze politiche sostanzialmente concordarono, pur con diversi distinguo, sul principio della libertà di emigrazione, dando così il via attraverso l'art. 35 della Costituzione repubblicana a una nuova fase dell'emigrazione rispetto al ventennio fascista.²⁹

L'approvazione dell'art. 35 della Costituzione fu il risultato, come ha opportunamente sottolineato Degl'Innocenti, dell'accettazione di due proposte: la prima dell'on. democristiano Dominedò, che sosteneva la necessità di riconoscere un'ampia libertà di emigrazione e la seconda dell'on. Foa (azionista), che promuoveva la tutela del lavoro italiano all'estero. L'aspetto sociale della questione fu invece affidata alla commissione per lo studio dei problemi del lavoro, in particolare ad Attilio Oblath che presentò la relazione su *Problemi dell'emigrazione italiana* e a Ugo Giusti che elaborò una relazione su *Disoccupazione e sovrappopolazione. Emigrazione*.³⁰

Ciò che emerge da queste proposte è la volontà di fare una inversione di marcia rispetto alla politica migratoria fascista poiché la necessità di favorire l'emigrazione in Italia

²⁸La ricostruzione del dibattito dei costituenti è in F. BARBAGALLO, *La formazione dell'Italia democratica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, I. *La costruzione della democrazia*, Torino, Einaudi, 1994, pp. 110-119.

²⁹Sugli interventi all'assemblea costituente e sui lavori della commissione dei 75, cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei deputati, 1976.

³⁰Cfr. CIUFFOLETTI - DEGL'INNOCENTI, *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868/1975*, cit., vol. II, pp. 205-216.

La prima fase del centrismo

appariva come un concetto non più discutibile, sebbene tale bisogno poteva anche non coincidere perfettamente con le esigenze dei paesi di immigrazione di accettare numeri sempre maggiori di immigrati. L'emigrazione, dunque, non doveva avere più nell'idea dei nuovi gruppi politici nell'età della costituente una valenza di «espansione politica» com'era stata in epoca fascista, bisognava invece cambiare indirizzo.³¹ La nuova politica migratoria doveva puntare, pertanto, a rendere l'emigrazione una forza economica suscettibile di scambio, senza essere svalutata come una merce a basso prezzo, per diventare in sostanza un coefficiente essenziale di produzione e sviluppo. Da più parti si indicava proprio nell'emigrazione un fattore imprescindibile per risollevare il paese dalla morsa della crisi del dopoguerra, ma non perché fosse da sola efficace per ridare una spinta allo sviluppo, ma perché si rendeva necessaria per rafforzare altre strategie economiche mirate a contrastare la disoccupazione. È bene a questo punto affrontare più da vicino il dibattito relativo all'art. 35 della Costituzione che garantiva la libertà di emigrazione e la tutela della stessa.

Il dibattito sulle politiche migratorie del dopoguerra verrà continuamente attraversato da una doppia lettura. Ciò che è importante sottolineare è che gli stessi governi democristiani, con la loro pluralità di anime divise tra istanze liberiste e riformiste, anche dopo la rottura con le sinistre del maggio 1947, furono profondamente influenzati da due posizioni. Infatti, già nel programma della DC per la costituente, approvato al I congresso nazionale del partito nel 1946, si affermava «particolare protezione merita la dignità del lavoro degli italiani all'estero».³²

I costituenti italiani tennero conto di tutte queste problematiche quando diedero l'avvio alla discussione sull'articolo 35 della Costituzione. Dal dibattito sull'art. 35 relativo alla questione “migratoria” emergeva la volontà da parte dei costituenti di dare un taglio netto con la linea di politica migratoria sostenuta dal fascismo, innanzitutto perché uno degli elementi relativi alla questione definiva la libera circolazione sul territorio italiano e non imponeva più restrizioni sugli spostamenti dei cittadini dalle campagne alla città così come era successo in precedenza. Insomma venivano meno i limiti impo-

³¹Sulla politica fascista a questo proposito, si veda S. LUCONI, *La “diplomazia parallela”. Il regime fascista e la mobilitazione politica degli italo-americani*, Milano, Franco Angeli, 2000.

³²G. GONELLA, *Programma della DC per la costituente approvato dal I Congresso nazionale del partito*, Rovigo, Seli, 1946, p. 19.

sti dal fascismo sulle migrazioni interne.³³

Si chiudevà così un articolato dibattito sulla questione dell'emigrazione e sulle politiche che da lì in poi lo stato italiano avrebbe adottato. L'aspetto che emergeva è l'interesse concreto dimostrato dai costituenti nei confronti del lavoro italiano all'estero. La speranza dei politici italiani, negli anni della ricostruzione, veniva riposta proprio nella volontà di molti lavoratori italiani di varcare la frontiera per cercare occupazione all'estero, poiché la situazione economica dell'Italia all'indomani della fine della guerra presentava enormi problemi sul piano occupazionale. Ciò perché alle tradizionali cause della disoccupazione – come lo scarso sviluppo del capitalismo agrario, la sottoccupazione delle campagne, l'esiguità del settore industriale, la scarsità dei capitali e l'insufficienza del potere d'acquisto – si sommavano quelle contingenti provocate dalla guerra. A tutto questo si aggiungeva la penuria dei generi di prima necessità e delle fonti energetiche, mentre l'inflazione galoppava, deprimendo ulteriormente il mercato e limitando pesantemente il potere d'acquisto dei lavoratori. Sulla base della nuova Costituzione e tenendo conto sia del quadro economico-politico internazionale, sia di quello socio-economico interno, si sviluppò la politica migratoria negli anni della ricostruzione.³⁴

Il dibattito alla costituente non superò, comunque, l'impostazione prevalentemente sociale e si affermò il concetto che l'emigrazione fosse l'unico rimedio alla disoccupazione se non fosse addirittura funzionale allo stesso sviluppo economico. Il faticoso patteggiamento per arrivare però alla stesura di una carta costituzionale condivisa da tutti, non significava che le forze politiche vivessero in piena armonia e senza conflitti. Si delineava larvatamente un'ancora confusa – anche perché le sinistre non erano state in quel momento estromesse dai governi di unità nazionale – distinzione politica tra le forze centriste che si presentavano come più “liberiste” in tema di espatri e quelle della sinistra che chiedevano invece una maggiore tutela dell'emigrazione. Emergeva inoltre un elemento nuovo che può essere considerato risolutivo. L'emigrazione veniva finalmente sottoposta, e per la prima volta, al piano del diritto. E tutto questo rappresentava una

³³Per questo problema si veda M. TREVES, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Torino, Einaudi, 1976.

³⁴Cfr. A. OBLATH, *L'Italia e il mercato del lavoro internazionale*, in CIUFFOLETTI - DEGL'INNOCENTI, *L'emigrazione nella storia d'Italia*, cit., vol. II, pp. 206-212.

La prima fase del centrismo

piccola “rivoluzione” rispetto ai periodi storici precedenti.³⁵

4. *La discussione sulle istituzioni dell'emigrazione*

Gli studi di Colucci sul secondo dopoguerra hanno messo in evidenza come l'emigrazione, a partire dal 1945, fosse già una materia che veniva «monitorata e governata» da una serie di istituzioni a cui bisognava aggiungere anche le organizzazioni parallele che agivano principalmente nei paesi di arrivo. In tal modo si era creato un groviglio inestricabile di interessi e prerogative specifiche che spesso entravano in contrasto l'una con l'altra.³⁶ Uno dei temi più ricorrenti nell'agenda politica del dopoguerra fu la creazione di una struttura istituzionale in grado di accentrare le competenze in materia. Il tentativo di ridefinire le stesse da parte delle istituzioni repubblicane provocò immediatamente tensioni tra i soggetti interessati. Anche se i governi avevano deciso di invertire la rotta rispetto alle politiche fasciste, il contesto legislativo e amministrativo fu aggiornato con estrema lentezza.³⁷

I progetti di riordino complessivo delle istituzioni incaricate della gestione dell'emigrazione e i relativi tentativi di costruire una nuova struttura centralizzata andarono così incontro ad un generale fallimento. Per analizzare le cause di questo fallimento può essere utile azzardare un confronto con il contesto politico-istituzionale del primo dopoguerra. Provando ad operare un *excursus* nella storia delle istituzioni dedicate all'emigrazione si può giungere a comprendere quali e quante difficoltà si ebbero nel secondo dopoguerra ad amministrare una materia le cui competenze in passato, nell'Italia liberale, erano state distribuite e gestite tra enti diversi.³⁸ Con la ripresa dell'emigrazione nel secondo dopoguerra si accese il dibattito sull'accentramento e il decentramento delle funzioni in materia di emigrazione. Furono soprattutto le sinistre a

³⁵Cfr. MAE, Direzione Generale dell'Emigrazione, *Emigrazione italiana*, Roma, Tipografia Riservata del Ministero Affari Esteri, 1949.

³⁶M. COLUCCI, *Lavoro in movimento. L'emigrazione italiana in Europa 1945-57*, Roma, Donzelli, 2008, p. 85.

³⁷Sulle politiche fasciste, in questo settore, mi permetto di rinviare a E. PRIMICERI, *Il Consiglio superiore dell'emigrazione. Dalla Grande Guerra al regime fascista (1915-1927)*, Lecce, Pensa, 2010, p. 137 e ss.

³⁸A questo proposito si veda A. MIGLIAZZA, *Il problema dell'emigrazione e la legislazione italiana sino alla seconda guerra mondiale*, in B. BEZZA, a cura di, *Gli italiani fuori d'Italia*, Milano, FrancoAngeli, 1983, pp. 237-256, e M.R. OSTUNI, *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, a cura di P. BEVILACQUA - A. DE CLEMENTI - E. FRANZINA, *Partenze*, Roma, Donzelli, 2001, pp. 309-319.

sostenere la necessità del ripristino del commissariato generale dell'emigrazione e del consiglio superiore dell'emigrazione, veri gioielli del riformismo liberale, per dare attuazione a quella tutela che fino ad allora era mancata. Nel 1946 la direzione generale degli italiani all'estero fu soppressa in favore della nascita della nuova direzione generale per l'emigrazione che faceva parte del ministero degli affari esteri. Ma poiché la questione emigratoria riguardava soprattutto l'espatrio di manodopera, dunque lavoratori, anche il ministero del lavoro entrò a far parte di fatto dell'*entourage* delle istituzioni interessate alla materia.³⁹

De Gasperi, comunque, in una dichiarazione fatta alla camera dei deputati il 1° giugno del 1948 prendeva atto della situazione poco favorevole in cui versava l'emigrazione italiana, sfavorita dal fatto che col finire della guerra i problemi di ricostruzione e di disoccupazione erano diventati comuni a molti paesi europei. Ciò significava, secondo il leader democristiano, che bisognava trovare ogni mezzo possibile per facilitare i flussi migratori e non ultimo tra questi doveva esserci la creazione di un organo apposito per la gestione dei problemi specifici della materia. Veniva inoltre auspicata anche la convocazione di uno speciale consiglio dell'emigrazione che probabilmente, come era accaduto in passato, avrebbe dovuto essere formato da esperti della disciplina, parlamentari e non.⁴⁰ Anche il «Bollettino dell'emigrazione» si mostrò in molte occasioni favorevole a una riapertura dei vecchi organi di emigrazione, il Commissariato generale dell'emigrazione (CGE) e il Consiglio superiore dell'emigrazione (CSE), spesso però criticando quella macchina politico-burocratica che impediva sia la realizzazione di progetti efficaci per l'emigrazione, sia uno snellimento di tali istituzioni per un funzionamento più semplice ed efficace delle procedure.⁴¹

Il limite alla ricostituzione dei due enti in realtà proveniva soprattutto dall'interno del

³⁹Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, Roma, Stabilimento Tipografico UESISA, 1946, vol. II, pp. 378-379.

⁴⁰Cfr. A.P., *Camera dei Deputati, Discussioni*, I Legislatura, 1 giugno 1948, p. 19.

⁴¹Il «Bollettino» dichiarò di apprezzare la proposta del governo per la ricostituzione dei due enti: «Confortante è la volontà manifestata dall'on. De Gasperi, a nome del nuovo governo, di convocare prossimamente il consiglio dell'emigrazione per esaminare se convenga creare un autonomo organo propulsore. Ma la necessità di un unico ente preposto alle questioni migratorie è ormai tanto generalmente sentita, che non si tratta più di esaminare se sia conveniente o meno di creare un tale organo, bensì di studiarne concretamente struttura e funzionamento, in modo che risulti agile ed armonico in vista dell'importantissimo compito che principalmente gli spetta: la realizzazione di una efficiente politica emigratoria nel paese». Cfr. *Le recenti dichiarazioni del governo sulle prospettive della politica emigratoria del paese*, in «Bollettino quindicinale dell'emigrazione», II, 11, 10 giugno 1948.

La prima fase del centrismo

governo, in particolare dal partito di maggioranza. L'impressione che si ha dall'analisi di molteplici documenti è quella di un partito, la DC, frazionato al suo interno sul tema del ripristino dei due organismi. Nella relazione presentata al senato da Cesare Bastianetto, esponente DC, sullo stato di previsione della spesa del ministero degli affari esteri – nella quale l'oratore aveva delineato le linee di politica migratoria seguita dal governo e aveva comunicato la volontà dello stesso esecutivo di un sempre maggiore interesse sul tema – si era chiaramente sostenuta la contrarietà a una ricostituzione di due enti, che nella realtà dei fatti avrebbero peggiorato, nella sua visione, l'organizzazione e la gestione in particolare dei problemi dell'emigrazione.⁴² Bastianetto, dunque, rappresentava quella parte della democrazia cristiana che vedeva nella riedizione del commissariato il ritorno degli antichi problemi politici legati proprio alla sua esistenza. In sostanza un ente autonomo, così come si pensava dovesse essere nuovamente concepito, creava uno spostamento di potere nelle mani di un gruppo ristretto di persone, anzi ciò poteva addirittura costituire un accentramento di competenze nelle mani di un'unica persona, il commissario dell'emigrazione, esattamente come era accaduto nel primo dopoguerra con Giuseppe De Michelis.⁴³

A questa teorizzazione rispose Jacini, del quale sono da notare due prese di posizione importanti. La prima riguardava la priorità data dall'esponente democristiano alla rinascita del consiglio dell'emigrazione, di cui era stato uno dei protagonisti alcuni decenni prima; la seconda concerneva la necessità della dipendenza del commissariato non più dal ministero degli esteri, ma dalla presidenza del consiglio, considerando in questo modo come fattore irreversibile la presenza del ministero del lavoro nella questione migratoria.⁴⁴

Durante la stessa discussione parlamentare la proposta del ripristino del commissariato venne ripresa da Giacinto Bosco, rappresentante della DC, il quale era stato già funzionario del CGE. Egli aveva sottolineato la necessità, proposta da Jacini, di separare l'emigrazione dalla politica estera, scorporando le funzioni del ministero degli esteri e affidandole alla presidenza del consiglio e dunque al ministero del lavoro. Il relatore Bastianetto ribadì, invece, la propria contrarietà a questa linea nella sua articolata repli-

⁴²Cfr. A.P., *Senato, Discussioni*, 14 ottobre 1948, pp. 2599-2600.

⁴³Sulla figura di Giuseppe De Michelis si veda M.R. OSTUNI, *De Michelis, Giuseppe*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 38, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1990, *ad nomen*.

⁴⁴Cfr. A.P., *Senato, Discussioni*, 14 ottobre 1948, pp. 2599-2600.

ca.⁴⁵

Il 15 ottobre 1948 venne presentata una proposta di legge che proponeva la *Ricostituzione del commissariato*. Il primo firmatario della proposta era stato il deputato socialista Giovanni Giavi, che auspicava un nuovo commissariato dell'emigrazione non più dipendente dal ministero degli esteri, ma dalla presidenza del consiglio.⁴⁶ L'anno successivo, esattamente il 30 marzo 1949, fu presentato un disegno di legge per l'istituzione del consiglio superiore dell'emigrazione. Il progetto era stato presentato dal presidente del consiglio De Gasperi assieme ai ministri del tesoro (Pella), degli esteri (Sforza) e del lavoro (Fanfani). De Gasperi, durante la presentazione, aveva messo in evidenza l'importanza di ricreare un organo politico-consultivo che si occupasse dei problemi dell'emigrazione, in un momento in cui le esigenze socio-economiche si intrecciavano alle richieste internazionali per un alleggerimento della pressione demografica e della disoccupazione. L'esigenza di ricreare tale organo risiedeva nel fatto, secondo De Gasperi, che si avvertiva la necessità urgente di un coordinamento amministrativo, giuridico-istituzionale che procedesse verso una uniformità di indirizzo.⁴⁷

Il disegno di legge era frutto di un dibattito molto articolato sulla questione, che però non avvenne attraverso i canali governativi, ma sulle riviste, nei congressi e nelle dichiarazioni non ufficiali di molti parlamentari. In questa sede è necessario porre in evidenza come l'idea di istituire tale ente sia stata il frutto di una lunga mediazione tra il ministero del lavoro e il ministero degli esteri. Il consiglio dei ministri, infatti, aveva approvato il 10 agosto 1946 e il 6 dicembre 1947 due schemi di decreto legislativo, che però erano vincolati alle modifiche da concordare tra la presidenza del consiglio e i due ministeri interessati. Nelle bozze preparatorie del disegno di legge questo problema emerse con chiarezza, soprattutto in merito alla presidenza dell'organo, che in una prima fase avrebbe previsto la turnazione dei due ministeri. La stessa proposta di un consiglio superiore rappresentava, comunque, un ridimensionamento dei progetti di accentramento dei servizi per l'emigrazione. In una lettera, inviata pochi giorni prima della pubblicazione del disegno di legge, da Aldo Moro (allora era sottosegretario agli esteri) a Be-

⁴⁵Cfr. *ibid.*

⁴⁶La proposta di Giavi è rintracciabile in «Bollettino quindicinale dell'emigrazione», II, 22, 25 novembre 1948.

⁴⁷Cfr. A.P., *Camera dei Deputati, Leggi e decreti*, Disegno di legge n. 456, Istituzione del Consiglio superiore dell'emigrazione, 15 ottobre 1948.

La prima fase del centrismo

niamino Leoni, capo ufficio studi e legislazione della presidenza del consiglio, il problema veniva esplicitato a chiare lettere.⁴⁸

Lo stesso Moro, nei mesi precedenti, aveva avvertito in una missiva inviata a De Gasperi che il ministero degli esteri non avrebbe gradito una presidenza indipendente del consiglio, perché essa avrebbe definitivamente fatto emergere la necessità di regolare il conflitto tra i due ministeri. Per la presidenza era stato fatto il nome di Giulio Andreotti. Ma l'elemento più evidente che emerge dall'analisi dei documenti d'archivio sono le numerose reazioni sia in ambiente politico sia tra gli enti che avevano a che fare con l'emigrazione. Furono molte le richieste arrivate da più parti alla presidenza del consiglio per poter essere inclusi nel corpo dell'ente.⁴⁹

Ma oltre alla proposta governativa vi furono altre posizioni, provenienti proprio dal partito di maggioranza, la DC, che apportavano un contributo non secondario al dibattito sulla ricostituzione degli enti dell'emigrazione. Nonostante il moltiplicarsi delle proposte, continuarono a consolidarsi le due posizioni di favore e di opposizione alla rinascita del consiglio superiore e del commissariato dell'emigrazione. Non bastarono infatti le prese di posizione ufficiali benevole di figure autorevoli quali Sturzo e Jacini, o il parere favorevole espresso pubblicamente in convegni e assemblee, come il Congresso nazionale delle camere di commercio di Bologna, che nelle mozioni conclusive approvò, con la strenua opposizione del ministro del lavoro Fanfani, la nascita della nuova struttura.⁵⁰

Tutte le analisi, le proposte e i progetti in merito a una riforma dei servizi e degli enti per l'emigrazione non videro mai la realizzazione e all'indomani della tragedia di Marinelle nel 1956 il problema del mancato accentramento delle competenze fu indicato come una delle cause politiche del tragico evento.

In definitiva, ci sembra di poter condividere le motivazioni di Colucci, circa le ragioni del mancato accentramento istituzionale e della mancata rinascita del commissariato dell'emigrazione e del consiglio dell'emigrazione.⁵¹ Innanzitutto la rivalità e la compe-

⁴⁸La lettera di Moro è in ACS, *Presidenza del consiglio dei ministri*, Affari Generali 1948-50, b. 30550/1-1-2, fasc. "Consiglio superiore dell'emigrazione".

⁴⁹Cfr. *ibid.*

⁵⁰L'ipotesi dell'unificazione dei servizi si fece strada anche tra i democristiani: cfr. A. DAMILANO, a cura di, *Atti e documenti della Democrazia cristiana*, Roma, Cinque lune, 1968, vol. I, p. 613.

⁵¹Cfr. COLUCCI, *Lavoro in movimento*, cit., pp. 92-95. Sulla funzione svolta da questi enti, prima della loro soppressione da parte del fascismo, cfr. E. PRIMICERI, *Emigrazione (Istituzioni della)*, in *Dizionario del Liberalismo italiano*, tomo I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, pp. 423-426, e D. SACCO, *Per una*

tizione tra i ministeri degli esteri e del lavoro. In secondo luogo, la suddivisione delle competenze tra il ministero del lavoro e il ministero degli esteri poteva apparire, almeno sulla carta, come un sistema dotato di una sua efficienza. Infine, la rigidità del contesto internazionale, dove la situazione legislativa dei vari stati risultava, come è noto, particolarmente dura e penalizzante nei confronti dell'emigrazione. Fu probabilmente anche per tutte queste ragioni che dall'interno delle istituzioni repubblicane le spinte per creare un ente unico simile al commissariato dell'emigrazione non furono sufficientemente forti.

6. *Emigrazione e piano Marshall*

La storiografia finora ha prestato poca attenzione al rapporto tra piano Marshall e sostegno all'emigrazione e quando lo ha fatto ha evidenziato, non senza qualche ragione, le lacune e i limiti di questa relazione.⁵² In realtà, grazie al prestito del piano Marshall, le iniziative dell'ICLE al dicembre 1953 avevano portato avanti progetti d'insediamento in America Latina, Francia e sussidiato il costo del viaggio agli emigranti italiani in Australia.⁵³

L'ICLE, che era stato istituito nel 1923, ai tempi in cui era commissario dell'emigrazione Giuseppe De Michelis, aveva come scopo quello di finanziare le imprese di colonizzazione italiane all'estero che avessero impiegato prevalentemente manodopera italiana e in generale compiuto le operazioni finanziarie connesse con l'emigrazione, incluso il servizio delle rimesse.⁵⁴ Alla fine della seconda guerra mondiale, l'ICLE venne mantenuto in vita e ricominciò a perseguire i suoi compiti originari, avviando lo studio e la realizzazione di alcuni progetti intesi ad accompagnare la ripresa delle correnti migratorie italiane. Si era riaffacciata, insomma, la prospettiva dell'emigrazione guidata, non più lasciata esclusivamente all'iniziativa individuale; essa era comparsa in modo evidente già al declinare dell'età giolittiana dopo la guerra di Li-

storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana, pubblicato nello stesso numero di questa rivista.

⁵² Si vedano alcune pagine dedicate alla questione da DE CLEMENTI, *Il prezzo della ricostruzione*, cit., pp. 46-53.

⁵³ A questo proposito cfr. E. PRIMICERI, *L'emigrazione italiana e il Piano Marshall. La politica migratoria del centrismo negli anni della ricostruzione*, Lecce-Brescia, Pensa, 2016, in particolare pp. 147-158.

⁵⁴ Sulla storia dell'ICLE, con un taglio tipico dello storico economico cfr. F. FAURI, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 190-193.

La prima fase del centrismo

bia del 1911.⁵⁵ La questione, come allora, suscitò un dibattito acceso e pieno di valutazioni contrastanti, ma soprattutto ricco di critiche riferite al provvedimento.

Il 24 luglio 1950 si aprì un dibattito proprio sullo stanziamento e la gestione dei fondi dell'*European Recovery Program* (ERP) destinati all'emigrazione per l'approvazione di un disegno di legge denominato *Norme per l'attuazione di programmi straordinari di emigrazione*. Nella relazione di apertura il presidente della commissione rapporti con l'estero e colonie, Gaspare Ambrosini, aveva messo in luce la straordinaria importanza data dal governo al problema della sovrappopolazione, della disoccupazione conseguente e dunque della urgente questione emigratoria. Il relatore del provvedimento fu il sottosegretario agli affari esteri Aldo Moro. L'esponente della DC spiegò alla commissione in che cosa consisteva concretamente il provvedimento, soprattutto in merito al rapporto ai finanziamenti ERP. Infatti, sebbene l'obiettivo del piano Marshall fosse la ricostruzione economica europea, il governo italiano dinanzi ai funzionari dell'Organizzazione per la cooperazione economica europea (OECE) e dell'Economic Cooperation Administration (ECA) aveva chiesto che venisse studiato un provvedimento che prevedesse uno stanziamento di fondi per favorire le correnti emigratorie italiane in America Latina.⁵⁶

In definitiva, le tensioni ingenerate dalla guerra fredda, lo spauracchio delle cifre e quello della pericolosità politica della disoccupazione italiana, agitati a ogni piè sospinto dalle sedi diplomatiche e negli incontri internazionali, si rivelarono efficaci per il varo di un provvedimento che prevedeva, attraverso alcuni fondi del piano Marshall, la colonizzazione italiana in America Latina.⁵⁷

Il progetto consisteva nell'analisi delle condizioni del territorio del paese di immigrazione da parte di alcuni esperti chiamati proprio a verificare la fattibilità di impiantare delle aziende agricole pilota, queste a loro volta avrebbero dovuto beneficiare dell'assistenza tecnica prevista dallo stanziamento dei fondi ERP. Il supporto tecnico risultava assolutamente necessario soprattutto in luoghi particolarmente difficili da col-

⁵⁵Sull'idea di questa particolare forma di emigrazione all'estero che era emersa in età giolittiana, si veda N. LABANCA, *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 99 e ss.

⁵⁶Cfr. A.P., *Camera dei deputati, Commissioni riunite esteri e lavoro*, discussioni seduta antimeridiana del 24 luglio 1950, pp. 2-3.

⁵⁷Cfr. *Relazione sull'attività svolta dalla Direzione generale dell'emigrazione per lo sviluppo di una migrazione colonizzatrice italiana in America Latina, in connessione all'impiego di Fondi ERP*, in ARCHIVIO STORICO DIPLOMATICO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI (ASMAE), *Ambasciata d'Italia a Washington*, 1060, b. 17, fasc. 2, USA-ITALIA.

tivare, sia per la conformazione territoriale, sia per una questione climatica. Il supporto tecnico però era vincolato all'acquisto di mezzi provenienti da ditte americane, e dunque questo diveniva un mezzo di investimento alquanto redditizio per gli Stati Uniti. In sostanza dai documenti dell'ambasciata italiana a Washington si evince come i fondi stanziati per favorire la colonizzazione in America Latina fossero vincolati all'acquisto di forniture tecnico-logistiche statunitensi, inoltre veniva esplicitamente richiesto per la concessione di tale supporto una relazione che mettesse in evidenza gli aspetti positivi e l'importanza di poter usufruire dell'assistenza tecnica prevista dai fondi.⁵⁸

Il dibattito sull'ICLE non era solo circoscritto agli organi di stampa, ma ebbe un suo percorso anche in parlamento. A tal proposito appaiono interessanti alcune dichiarazioni, alquanto contrastanti, enunciate alla V commissione del senato nel 1952. I protagonisti del dibattito furono: il senatore del PSI Michele Lanzetta, il senatore Federico Ricci del Partito repubblicano e il senatore Paolo Fortunati del PCI. La questione riguardava la gestione della missione in Brasile da parte dell'istituto di credito.⁵⁹ Le critiche sull'ICLE piovvero sia da parte americana, sia italiana. Il dipartimento di stato di Washington chiese a più riprese all'ambasciata americana a Roma ragguagli sull'utilizzo dei 10 milioni di dollari concessi all'Italia per l'emigrazione. Il sospetto era che il mancato riscontro sull'impiego di questa somma nascondesse ritardi o possibili frodi.

Nel 1954, dunque, l'ambasciata statunitense si sentì chiamata in causa e cercò di difendere in ogni modo le buone intenzioni dell'ICLE, affermando che i ritardi da parte italiana erano una caratteristica del paese e forse le cose sarebbero andate diversamente se fossero state fatte da una direzione americana riconosciuta più efficiente e organizzata. I fondi, comunque, erano stati in buona parte impegnati, i tempi di attuazione dei progetti erano di lungo periodo e i risultati si sarebbero visti solo negli anni successivi. Il funzionario per gli affari economici, Francis Deak, in una lettera all'ambasciatore americano a Roma, concluse dicendo che, in fondo «l'Italia non ha l'obbligo, tranne la buona volontà, di rendere conto a noi dei 10 milioni impiegati per l'emigrazione».⁶⁰

⁵⁸Cfr. *Telespresso* 1485/760 del 9 febbraio 1950, *Fondi ERP per l'emigrazione*, in ASMAE, *Ambasciata d'Italia a Washington*, 1060, busta 17, fasc. 2, USA-ITALIA.

⁵⁹Il dibattito al senato sull'ICLE è riportato in *L'ICLE in Brasile*, in «Bollettino quindicinale dell'emigrazione», VI, 18, 25 settembre 1952.

⁶⁰*Questione trasporti marittimi emigranti: cessione navi USA. Rapporto DGCI sull'emigrazione italiana. ERP*, in ASMAE, *Ambasciata d'Italia a Washington*, 1060, busta 17, fasc. 1 USA-ITALIA.

La prima fase del centrismo

Anche la stampa italiana di allora fu molto critica nei confronti dell'ICLE accusato di «sguinagliare per il mondo» missioni di emigranti inutilmente e di portare avanti iniziative poco costruttive e non trasparenti. Inoltre erano enormi le spese che l'istituto assorbiva annualmente per la propria amministrazione, circa 90 milioni, di cui beneficiavano più gli amministratori che gli emigranti. L'attività di colonizzazione fu la più controversa, accusata di macinare insuccessi e sperperare denaro pubblico.⁶¹

Del resto l'insofferenza per la cattiva gestione dell'ente veniva anche dagli ambienti parlamentari; nei primi mesi del '54, infatti, alcuni esponenti del gruppo parlamentare misto (Macrelli, De Vita, Pacciardi, Camangi e La Malfa) avevano chiesto di interpellare il ministro degli affari esteri e il ministro del lavoro sulla situazione dell'emigrazione italiana.⁶² Anche il «Giornale d'Italia» si era interessato alle questioni migratorie legate all'ICLE. Il giornale, dopo aver accennato agli insuccessi dell'ente nei vari tentativi di colonizzazione durante i trent'anni di esistenza e dopo aver sostenuto che l'istituto rimaneva ancora in piedi per forza di inerzia, tipico degli istituti burocratici italiani del periodo, ne affermò l'inutilità.⁶³

I fondi del piano Marshall avevano così fugacemente riportato alla ribalta una istituzione dello stato liberale, ma ad onta della pariteticità formale degli accordi bilaterali proliferati in quegli anni, l'Italia si era ritrovata partner debole e nel complesso renitente alla tutela dei connazionali. I dispacci delle ambasciate e, per converso, le direttive del ministero degli esteri e del lavoro avevano trasudato di tanto in tanto vibrante recriminazioni sull'arroganza, l'insensibilità e, ancor più, il mancato rispetto degli impegni scritti per la colonizzazione all'estero.⁶⁴

I progetti di colonizzazione in America Latina avviati attraverso i fondi del piano Marshall saranno, pertanto, destinati al più completo fallimento. Nel frattempo alcune sconsiderate leadership d'oltreoceano fantasticavano di grandiosi propositi in cui il drenaggio di europei e il successo economico formavano un binomio indissolubile.

⁶¹Come ammetteva lo stesso presidente dell'ICLE, Vittorio Ronchi, la colonizzazione agricola si era rivelata «la più difficile pagine della nostra attività». Cfr. *Relazione di V. Ronchi "Difficoltà della nostra emigrazione"*, in ARCHIVIO DELL'ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, Fondo Parri, b. 15, fasc. 42.

⁶²Cfr. *Interpellanza sull'emigrazione*, in «Bollettino quindicinale dell'emigrazione», VIII, 4, 25 febbraio 1954.

⁶³L'articolo sull'ICLE è in «Il Giornale d'Italia», 22 aprile 1954.

⁶⁴Cfr. ACS, *Ministero del lavoro*, Direzione generale per il collocamento della manodopera, Divisione VIII, b. 384, fasc. «Interrogazioni».

Conclusioni

In definitiva, in questa sede, ho preso in considerazione un aspetto dell'emigrazione italiana relativamente poco studiato: l'esodo del secondo dopoguerra e il ruolo dei governi centristi nel promuovere una politica di emigrazione "assistita", vale a dire pianificata e gestita dalle istituzioni, per mezzo dei ministeri del lavoro e degli esteri. Gli emigranti si muovevano all'interno di un quadro normativo che verrà definito dai governi per mezzo di accordi bilaterali e sulla base di ragioni e interessi di ordine politico ed economico, nel tentativo di creare una politica migratoria e una *governance* della mobilità internazionale.

La scelta di puntare sull'emigrazione per affrontare la ricostruzione post-bellica maturò pertanto tra le future classi dirigenti repubblicane già durante la seconda guerra mondiale. Le colonie erano allora ancora ritenute il luogo privilegiato dell'emigrazione e anche nel dopoguerra, dopo la sconfitta, come si vide a proposito delle *Idee ricostruttive della democrazia cristiana*, la DC aveva chiesto che all'Italia fosse concesso di svolgere in Africa un'opera colonizzatrice intesa non più come conquista ma come apportatrice di lavoro e benessere. Nel 1949, al III congresso nazionale della DC, caduta la possibilità di emigrare nelle ex-colonie, De Gasperi invitò gli italiani a riprendere «le vie del mondo». Guardando ai tempi e ai modi con cui si sviluppò il dibattito sulla ricostruzione, colpisce immediatamente un elemento: il consenso (convergente da differenti parti politiche) nei confronti dello strumento dell'emigrazione come risorsa strategica per affrontare il dopoguerra.

Si potrebbe aggiungere che, anche questa volta in deroga all'indirizzo dominante, a tanto liberalismo corrispose un parziale ma assai significativo controllo della mobilità. E non solo in sintonia con un orientamento invalso su scala internazionale. La precocità di alcuni accordi bilaterali interstatali sta a indicare che esistevano tutte le premesse per la consegna agli apparati burocratici istituzionali della programmazione la gestione di flussi di manodopera. La coerenza liberista poteva tranquillamente essere sacrificata sull'altare della stabilità politica.

FRANCESCA SALVATORE

Dalla radio a Facebook.

100 anni di comunicazione presidenziale americana

Abstract: *Newspapers and magazines accompanied the history of humanity long before the “Short Century”. The 20th century produced three great revolutions in the field of communication: radio, television and internet. Politics could not ignore the potential of this media to gain the consensus risen from the enlargement of universal suffrage. It stopped being an obscure activity becoming an elite profession that decided for millions of people. This work is a historical survey on the mechanisms that, in the specific case of the US, led to the political access to the media and the way in which some Presidents have used it to reach the public.*

Keywords: Radio; Tv; Web; American political communication; American elections; U.S. Presidents.

1. *Le ere della comunicazione politica americana*

Tra la fine del XIX e l’inizio del XX secolo, quando la politica smise di essere un “affare per pochi” e le masse acquisirono il diritto di voto, gli uomini politici dovettero abbandonare la propria autoreferenzialità per occuparsi della propria immagine, del proprio linguaggio e del proprio stile, al fine di ottenere l’approvazione da parte degli elettori. Iniziava così l’era della ricerca del consenso.

La comunicazione politica nel corso dei decenni ha subito dei mutamenti significativi, ma i modelli cui tutto il mondo s’ispira sono nati nei primi anni del novecento negli Stati Uniti d’America. Gli USA, infatti, non sono stati soltanto uno dei primi paesi a riconoscere il diritto di voto dei cittadini (anche se inizialmente solo dei cittadini di sesso maschile e di razza bianca) ma soprattutto il paese che ha visto nascere i mezzi di comunicazione: la radio nei primi anni del novecento, la televisione tra gli anni venti e gli anni trenta e il potentissimo *World Wide Web*, tra la fine degli anni ottanta e l’inizio degli anni novanta.

Nel corso del novecento e nei primi anni del nuovo millennio, la comunicazione politica americana ha attraversato una parabola evolutiva che la comunità degli studiosi

ha ricostruito come il succedersi di un'era *pre-moderna*, una *moderna* e una *post-moderna*.¹

Il modello statunitense ha fornito nuovi approcci e tecniche alla comunicazione politica europea (tanto da andare a configurare un processo d'ibridazione noto come "americanizzazione") presentandosi, spesso, come un modello omogeneo e coerente. In realtà, la comunicazione politica americana è quanto di più instabile esista: con rapidità e incisività è in grado di trasformarsi, adattandosi alla mutevolezza della società, della politica e dei *media*.

1.1 *L'era pre-moderna e moderna*

Fino agli anni cinquanta del novecento, le campagne elettorali erano condotte quasi esclusivamente dai partiti che utilizzavano canali diretti come la stampa e i propri volontari organizzati. I partiti erano fortemente radicati sul territorio e l'appartenenza politica era scelta per via identitaria e trasmessa di padre in figlio, come una vera e propria eredità sociale e ideologica. Le campagne elettorali erano, perciò, condotte in modo da mobilitare i propri sostenitori rispolverando legami, relazioni e appartenenze preesistenti. Alle grandi schiere di militanti era richiesto un coinvolgimento diretto: volantinaggio, articoli sui giornali di partito, propaganda porta a porta. I contenuti di questa politica erano prevalentemente ideologici e affrontavano temi che stavano a cuore alla gente: il salario, il progresso economico e sociale, la criminalità, i diritti civili.

Esistevano, in quegli stessi anni, anche cittadini dalle affiliazioni deboli, ma il loro contatto con la politica era per lo più superficiale e sporadico, essendo gli strumenti della propaganda fortemente selettivi. Questa era l'epoca delle campagne elettorali e della politica pre-moderna.

Sul finire degli anni cinquanta, l'approccio identitario nella politica americana (e meno in quella europea) andò scemando, in particolare sulla scia della rivoluzione operata dal presidente Franklin D. Roosevelt, che, nei suoi quasi dodici anni di presidenza, fu in grado di mobilitare a suo favore un cosiddetto "blocco democratico". Questo riuniva al suo interno i *dixiecrats* (ovvero i democratici del sud, estremamente

¹Cfr. C. VACCARI, *La comunicazione politica negli Stati Uniti*, Roma, Carocci, 2007, p.13.

Dalla radio a Facebook

conservatori), i *liberals* (gli intellettuali progressisti), i *labours* (il mondo del lavoro sindacalizzato) e gli *ethnics* (le minoranze etniche e religiose). La modernizzazione del paese rendeva, infatti, meno rilevanti le classiche cesure sociali basate su vincoli di appartenenza, incentivando i partiti a rimescolare la composizione ideologica e sociale della propria base. Se in Europa questa trasformazione faceva nascere il partito “piglia-tutti”,² negli Stati Uniti aumentavano gli “indipendenti”, terzi rispetto ai democratici e repubblicani.

Le basi elettorali dei due partiti mutarono soltanto quando larga parte dei ceti medio-bassi, tradizionali elettori democratici, iniziò a preferire i repubblicani, in particolar modo in materia di *moral issues*, ovvero su temi di rilevanza sociale, come la tutela delle minoranze, i diritti delle donne e il possesso delle armi da fuoco.

I ceti benestanti del Nord e delle coste, viceversa, si orientarono verso il Partito democratico proprio per le sue posizioni progressiste in quelle stesse materie: andava così affermandosi il “voto di opinione”,³ con il quale l’elettore sceglie non solo l’appartenenza politica ma, soprattutto, i programmi e i personaggi (e non i partiti).

Il meccanismo della persuasione nella politica americana è esattamente il corollario del cambiamento di quegli anni: la propaganda non avrebbe avuto più come obiettivo il militante o l’affiliato, bensì l’elettore “mediano”, indeciso sino al momento del voto ma decisivo per la vittoria. Per comprenderne gli orientamenti occorre ricorrere a strumenti più precisi e scientifici come i sondaggi.

Questi cambiamenti furono incentivati dalla diffusione della comunicazione di massa, in cui la televisione generalista aveva, e ha ancora oggi, un ruolo fondamentale: trasmettere *spot* o parlare ai telegiornali avrebbe consentito alla politica di raggiungere gran parte della popolazione con un unico e semplice messaggio. Se la stampa dell’era pre-moderna era stata uno strumento non neutrale, ma manipolato dai partiti, la televisione si andava configurando come un *media* neutrale e imparziale: per motivi di servizio pubblico, in Europa, ma per ragioni eminentemente commerciali negli Stati Uniti. Anch’essa doveva essere, quindi, “piglia-tutti”.

²Cfr. O. KIRCHEIMER, *The Transformation of the Western European Party Systems*, in J. LA PALOMBARA - M. WEINER, *Political Parties and Political Development*, Princeton, NJ, Princeton Legacy Library, pp. 177-200.

³Cfr. A. PARISI - G. PASQUINO, *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 17.

Questi cambiamenti costrinsero i partiti a modificare la loro struttura per garantire la coerenza e la credibilità dei messaggi inviati tramite il piccolo schermo. Si trasformarono così in organizzazioni ad “alto tasso di capitale”, poiché la disponibilità di risorse finanziarie era la chiave per acquisire spazi pubblicitari, produrre *spot* e realizzare sondaggi.⁴

Candidati e leaders, coadiuvati da fitte schiere di consulenti e professionisti della comunicazione (che andarono a costituire un ceto professionale autonomo) iniziarono a sfruttare la propria notorietà mediatica per conquistare potere all’interno dei partiti. Per soddisfare un pubblico sempre più vasto, i messaggi si facevano sempre più sfumati, vaghi, ridotti a slogan succinti e di facile comprensione, all’interno di un sistema che diveniva una “democrazia del pubblico” e non più dei partiti.⁵ Questo stato di cose definisce l’era moderna della comunicazione politica americana, e ha avuto il suo apice negli anni settanta e ottanta del novecento per poi subire un nuovo cambiamento negli anni novanta.

Il fatto che elementi del modello statunitense siano riscontrabili in numerosi paesi democratici è spesso interpretato come un processo di “americanizzazione” della politica; in realtà, la diffusione delle campagne moderne è stata spesso legata (in Europa, America Latina e in alcuni paesi dell’Europa orientale) al reclutamento di consulenti statunitensi nelle proprie campagne elettorali.⁶

L’utilizzo del termine “americanizzazione” diffonde, però, l’idea errata che il metodo americano sia una serie di regole scientifiche la cui applicazione è in grado di dare risultati certi. Occorre correggere quest’idea, soprattutto perché l’approccio utilizzato dai comunicatori politici deriva da settori non strettamente connessi alla politica, come il marketing o la strategia militare.

A dimostrazione dell’eterogeneità del sistema americano si possono citare i differenti approcci che repubblicani e democratici hanno avuto negli ultimi trent’anni: i repubblicani si sono adattati meglio ai cambiamenti negli anni settanta e ottanta, trovando nel presidente Ronald Reagan un ottimo interprete del modello moderno.

⁴Cfr. D. FERREL, *Campaign Strategies and Tactics*, Thousand Oaks, Sage, 1996, pp.160-183.

⁵Sull’argomento si veda B. MANIN, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, MA, New York City University - CNRS, 1997.

⁶Ad esempio, Ehud Barak e Benjamin Netanyahu, candidati alla carica di primo ministro in Israele nel 1999, erano entrambi assistiti da professionisti statunitensi.

Dalla radio a Facebook

Negli anni novanta, invece, Bill Clinton ha favorito la trasformazione comunicativa dei democratici in senso fortemente post-moderno. Proprio negli anni in cui l'americanizzazione aveva luogo, confermando in molti paesi europei il modello moderno, negli USA nuove spinte centrifughe e centripete si sono rivelate un punto di partenza verso l'era post-moderna.

1.2 *L'era post-moderna*

La post-modernità è un concetto inaugurato dal filosofo e politico francese Jean F. Lyotard, che ha sostenuto, in *La condizione post-moderna*, che il filo conduttore del mondo attuale è la quasi definitiva erosione dei vecchi schemi ideologici e sociali, processo che egli definisce “fine delle grandi narrazioni”.⁷

In una realtà politica come quella americana, mai estremamente ideologizzata come quella europea, l'indebolimento delle ideologie ha accresciuto la propensione al dissenso critico e molto spesso l'abbandono della partecipazione politica: il nuovo obiettivo, infatti, non è più la conquista del voto degli indecisi, ma convincere coloro i quali hanno perso ogni interesse per la politica ad andare alle urne. Nel 2004, per esempio, il quaranta per cento degli statunitensi si dichiarava “indipendente”: questo potrebbe far pensare a una maggiore mobilità elettorale; invece, i due terzi di questi elettori hanno una preferenza partitica (repubblicana o democratica) e la esprimono con la stessa forza di coloro i quali sono iscritti nelle liste elettorali dei due maggiori partiti. Per un partito, quindi, è fondamentale mobilitare proprio gli indipendenti, che non agiscono votando per questo o quel partito, ma “bocciano” o “promuovono” la politica, scegliendo se andare o meno a votare.

Alla nascita di questo nuovo *target* della comunicazione politica, il mondo americano ha risposto con trasformazioni epocali nel sistema dei media: la televisione generalista è stata superata dalle televisioni digitali, satellitari, sul web e via cavo che si rivolgono a nicchie di telespettatori. La radio, invece, viene riscoperta come mezzo per raggiungere il pubblico meno giovane, meno “generalista” e maggiormente raffinato.

L'era post-moderna ha reso la competizione elettorale un sistema ancora più complesso, nel quale i partiti si lanciano in meccanismi comunicativi non solo pre-

⁷Cfr. J.F. LYOTARD, *La condition postmoderne: Rapport sur le savoir*, Parigi, Les Edition de Minuit, 1979, pp. 5-38.

elettorali ma anche nel corso delle attività di governo, dando vita a una vera e propria campagna elettorale permanente.

In questo mutato contesto, il messaggio politico americano non può più essere unico e omogeneo, ma frammentato e mirato: si moltiplicano le agende di discussione legate a temi “caldi”, come aborto, ambiente, diritti degli omosessuali, pena di morte e lotta al terrorismo.

Gli USA sono stati e sono la culla dei più grandi mezzi di informazione post-moderna: il web e il *talk show*. Queste formule hanno riportato una certa dose di partecipazione e interattività nella comunicazione politica, ma soprattutto hanno restituito ai cittadini un dialogo politico di tipo orizzontale; tutto ciò è fondamentale per un paese in cui i gruppi di pressione sono la terza forza sociale dopo i gruppi politici e le istituzioni religiose. Proprio attraverso i nuovi media, la politica americana è in grado di individuare le aree umane (con le loro specificità economiche, psicologiche, etniche e storiche) in cui intervenire con maggiore incisività, attraverso forme di comunicazione localizzate e interattive.

Nonostante l'avvento di Internet, la televisione rimane il mezzo più utilizzato dal pubblico statunitense, ma anche quello che maggiormente ha subito il meccanismo della frammentazione del messaggio politico: se nel 1976, il 90% degli spettatori nella fascia serale si sintonizzava su uno dei tre canali generalisti (ABC, CBS, NBC), nel 2003 questa quota è scesa al 29% con un'età media che si attesta intorno ai sessant'anni. Ciò spinge alcune testate a differenziare il proprio marchio, rivolgendosi a un pubblico non generalista, ma politicamente schierato: ad esempio, il canale via cavo «Fox Channel»⁸ trasmette in prevalenza *talk show* condotti da giornalisti conservatori, ottenendo così un pubblico al 48% conservatore. L'assenza di un meccanismo di *par condicio* imposto dall'alto, nel mondo del *broadcasting* americano, è frutto dell'impulso che il presidente Ronald Reagan diede alla de-regolamentazione del settore: nel 1987 la Federal

⁸Creato da Rupert Murdoch nel 1996, «Fox Channel» è il canale *all news* più visto in assoluto negli USA, subito prima della CNN. Fox detiene anche il primato degli spettatori che seguono notizie dal mondo con regolarità.

Dalla radio a Facebook

Communication Commission⁹ abrogò la *Fairness Doctrine* del 1949, secondo cui ogni emittente doveva consentire una discussione equilibrata sui temi di interesse politico.

L'imparzialità dei giornalisti e degli operatori del settore fu accantonata a partire dagli anni settanta per lasciare posto a uno stile giornalistico più intimo e interpretativo; il Vietnam e lo scandalo Watergate, infatti, incentivarono i media ad abbandonare il loro tradizionale ruolo di osservatori-commentatori *bipartisan*. Questi mutamenti, oggi, hanno portato a “duelli” televisivi continui, in cui sfilano personaggi che acquisiscono notorietà per la loro capacità di scaldare gli animi, di indignare, commuovere o creare lo scontro. Questa spettacolarizzazione ha creato una crisi di legittimazione che, per un verso, ha allontanato i cittadini dalla politica, dall'altro li ha avvicinati a Internet. Nel mondo del web, infatti, il confine tra emittente e destinatario del messaggio si fa sempre più labile e si va pian piano a ricostruire quell'*agorà* pubblica che, nell'era della comunicazione di massa, è ormai andata perduta. Se in passato le esigenze dei media e dei loro pubblici condizionavano i contenuti che si potevano trasmettere e ricevere, oggi la varietà dei canali e la possibilità di rivolgersi a pubblici specifici offrono margini di scambio più ampi.

Sempre più spesso si verifica un capovolgimento dei ruoli dei produttori e dei destinatari del messaggio politico: il destinatario, ovvero il comune cittadino, non è solo un “lettore”, ma, in un meccanismo di reciprocità, ne è anche lo “scrittore”, perché ha acquisito a pieno il diritto di indirizzare domande alla politica e di ricevere risposte. Il cittadino americano vive immerso in un flusso continuo di messaggi ai quali non si può sfuggire: i contenuti politici, infatti, sono spesso recepiti inconsciamente e mescolati ad altri tipi di informazioni. Secondo Zaller,¹⁰ in questo meccanismo gli elettori più semplici da persuadere sono quelli caratterizzati da un livello moderato di interesse per la politica.¹¹ I militanti, infatti, sono facili da raggiungere con messaggi diretti, ma meno facili da persuadere. È proprio la fascia degli elettori mediani a essere l'oggetto delle

⁹La Federal Communication Commission (o FCC) è un'agenzia governativa indipendente degli USA, creata, diretta ed autorizzata dallo statuto congressuale. È stata creata con il *Communication Act* del 1934 come successore della Federal Radio Commission.

¹⁰Cfr. J. ZALLER - S. FELDMAN, *A Simple Theory of the Survey Response: Answering Questions Versus Revealing Preferences*, in «American Journal of Political Science», XXXVI, 3, August 1992, pp. 579-616.

¹¹Bisogna ricordare che, negli Stati Uniti, molti di questi elettori “mediamente interessati” sono spesso quelli che decidono di non recarsi alle urne. Dagli anni sessanta in poi, l'affluenza alle urne, infatti, ha toccato i minimi storici del 48,9% nel 1996 e del 51,9% nel 2000.

nuove forme di comunicazione: una comunicazione che non prevarica il loro senso critico e che tiene conto delle loro peculiarità etniche, religiose e culturali; per questa ragione si è giunti al marketing politico: il cittadino è un consumatore sul quale studiare messaggi pubblicitari e al quale “vendere” il prodotto politico.

Accanto al marketing, che è divenuto anch'esso permanente, è nata negli ultimi vent'anni una sua visione innovativa: il marketing del permesso. Quest'ultimo nasce dalla constatazione che la comunicazione politica invasiva non sempre incontra il favore del pubblico: come ha sostenuto Philip Gould, consulente di Bill Clinton e Tony Blair: «Non si può parlare con qualcuno e aspettarsi di essere ascoltati [...]. Se vuoi essere ascoltato devi prima essertene guadagnato il diritto».¹² Questa nuova forma di marketing tende a instaurare un rapporto duraturo tra il cittadino e l'uomo politico, basato sul meccanismo della fiducia; esso include la possibilità di perdonare chi ha commesso un errore: la velocità con cui gli americani hanno “perdonato” Bill Clinton per il caso Lewinsky è l'espressione più chiara di questo aspetto.

Negli Stati Uniti, quindi, l'era post-moderna è legata alla condivisione di momenti emotivi collettivi in cui la politica e le “tribù urbane” dialogano costantemente; sono venute meno, infatti, quelle previsioni nefaste circa la società di massa vista come “tomba” delle relazioni interpersonali. Queste ultime non sono scomparse lasciando posto a un'umanità sempre più solitaria, ma si sono trasformate in altre formule, come quelle dell'associazionismo via web.¹³ Oggi, infatti, il marketing politico ha recuperato il concetto classico di leader di opinione focalizzandosi sui cosiddetti “influenti”: questi sono persone che si trovano in una posizione centrale all'interno di varie reti sociali e che sono in grado di mobilitare e influenzare i propri conoscenti.¹⁴ La comunicazione politica americana riesce ad avere successo e a imporsi come modello a livello planetario proprio per questa ragione: non perché si propone come alternativa alle relazioni interpersonali, ma perché riconosce proprio agli “influenti” la capacità di

¹²Cfr. P. GOULD, *Making People Enjoy Politics*, in “*Making People Enjoy politics. 2004-2006: scenari e immaginario di tre anni di comunicazione politica. Campagna elettorale e comunicazione permanente: tendenze, analisi, previsioni, innovazioni*”, organizzato dalla Società di marketing politico Running (presso Palazzo Maffei Marescotti, via della Pigna 13/a), Roma, 2005, pp. 213-224.

¹³Si pensi, ad esempio, alle migliaia di iniziative, petizioni e gruppi di interesse politico che proliferano sui moderni *social networks* come *Facebook* o *Second Life*.

¹⁴Il concetto di “influenti” è stato ideato da J. BERRY in *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*, Washington, Brookings Institution Press, 1999, p. 198.

Dalla radio a Facebook

prevedere i mutamenti sociali e ad utilizzarli come principale chiave di accesso alla *great society* d'oltreoceano.

2. *Le campagne elettorali americane*

Una campagna elettorale è un momento fondamentale di una democrazia, un momento nel quale si mescolano tensioni, progetti, euforia collettiva e manifestazioni di dissenso. È un luogo comune che la democrazia statunitense sarebbe dimezzata perché solo pochi americani votano e quindi gli eletti godrebbero di scarsa legittimazione popolare. Questa valutazione di matrice eurocentrica è, tuttavia, avulsa dalla storia stessa per il semplice motivo che, negli Stati Uniti, votare non è un dovere come in Europa.¹⁵

Negli Stati Uniti, la campagna elettorale presidenziale¹⁶ dura quasi due anni, ed è una sorta di rituale collettivo che, “dal basso”, si costruisce con adesivi sulle automobili, bambini che sfilano con le loro bandierine, comitati che si costituiscono per sostenere un candidato, magliette e spille appuntate sulle giacche; gesti semplici che si mescolano a fenomeni “macro”, come l'intervento di grandi finanziatori, la mobilitazione e lo schieramento dei più grandi *think tank* del mondo, i *talk-show*, gli spot elettorali e i duelli televisivi: la campagna elettorale per la presidenza è, insomma, una sorta di “avvento” laico tutto americano, che ha le sue radici nella storia di questo paese. Tutto questo fermento travolge e avvolge il paese negli uffici, nelle case, per le strade, a scuola come negli stadi. Un evento che finisce per appassionare, ogni quattro anni, il mondo intero; è, infatti, il momento in cui avviene la scelta dell'uomo più potente del pianeta.

La prima fase della corsa alla presidenza è costituita dall'individuazione dei candidati. Questa fase, precedente alla votazione formale per il presidente, non è in alcun modo disciplinata dalla costituzione, ma si svolge all'interno di ciascun partito secondo una disciplina autonoma. Formalmente la scelta di un pretendente alla carica di candidato presidenziale spetta alla convenzione nazionale di partito, alla quale siedono delegati da ciascuno stato. Il numero di rappresentanti attribuito a ciascuno degli stati membri è sancito dagli statuti partitici e varia in ragione di alcuni indici, quali, ad esempio, la po-

¹⁵Si ricorda che, fino ad alcuni anni fa, nell'ordinamento italiano erano previste specifiche sanzioni per coloro i quali non si recavano alle urne.

¹⁶Ovviamente, questa non è l'unico tipo di campagna elettorale che si svolge negli USA, ma è la più nota e la più spettacolare; può, quindi, prestarsi facilmente ad essere il “metro” attraverso il quale valutare e conoscere il fenomeno della comunicazione politica.

polazione globale, i voti ottenuti dal partito nell'ultima consultazione, la variazione dei voti registratasi fra la penultima e l'ultima elezione.¹⁷ Le procedure di designazione sono riconducibili a due grandi categorie: *caucus*¹⁸ e *primary*.

I *caucus* sono delle riunioni di partito, nelle quali i diversi membri designano i loro futuri delegati alla convenzione, con una pratica che riflette il peso dei diversi apparati. Le *primaries*, invece, seguono un funzionamento diverso e, al momento della loro prima utilizzazione negli Stati Uniti (nel Wisconsin, alle elezioni del 1903), furono accolte dall'opinione pubblica e dai costituzionalisti con notevole favore.¹⁹ Una particolare versione delle primarie è quella adottata nello stato del Wisconsin e nota come “*crossover primary*”, secondo la quale simpatizzanti del partito repubblicano possono, ove lo vogliano, votare per la designazione del candidato democratico (e solo per questo) e viceversa. I voti ottenuti da ciascun candidato alle primarie vengono convertiti in numero di delegati secondo regole differenti.

La National Convention, che si riunisce solitamente fra la fine di luglio e la metà di agosto precedenti all'elezione, è chiamata ad approvare la “piattaforma di partito”, ovvero un documento che enuncia il programma elettorale. Spetta a quest'organo collegiale la formalizzazione della candidatura presidenziale e del corrispettivo vice presidente; per la *nomination* è richiesta la maggioranza semplice dei votanti.

Seconda fase di ogni elezione presidenziale è la *electoral campaign* che coinvolge i due candidati e i loro staff fino a quel martedì di novembre noto come *Election Day*. L'elezione del presidente e contestualmente di un vice presidente, in carica per un mandato della durata di quattro anni, avviene attraverso una modalità indiretta: ogni stato nomina un numero di *Electors*, in numero pari alla somma dei suoi rappresentanti al congresso, che a loro volta si esprimeranno circa il candidato da preferire.²⁰ Secondo

¹⁷ Cfr. P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato: il sistema statunitense*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 37.

¹⁸L'origine del termine *caucus* è ancora oggi oggetto di discussione. Secondo alcune fonti deriverebbe dalla parola in lingua algonquina *caù-cau-as'u*, che significherebbe “consiglio”. Venne probabilmente introdotta nel gergo politico americano dal partito democratico di New York, che amava usare termini derivati dalla lingua dei nativi americani. Altre fonti sostengono che il termine derivi dal latino *caucus* che vuol dire “recipiente per bevande”, collegandolo con il Caucus Club della Boston coloniale.

¹⁹Cfr. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato*, cit., p. 38.

²⁰I cosiddetti Grandi Elettori sono in numero di 538, pari a 100 senatori, due per ogni stato, più 435 deputati, attribuiti proporzionalmente alla popolazione residente nello stato di riferimento, con l'aggiunta dei

Dalla radio a Facebook

quanto stabilito a partire dal 1836, il candidato che nelle primarie riporta la vittoria in uno stato otterrà la totalità dei voti dei Grandi Elettori in sede di votazione, secondo il *winner-take-all system*.²¹

Proprio in considerazione di questo meccanismo, assumono particolare importanza in sede di campagna elettorale i cosiddetti mega stati, chiamati a designare il maggior numero di Grandi Elettori: California (47), New York (36), Texas (29), Pennsylvania (25), Illinois (24), Ohio (23), Florida (21) e Michigan (20). Durante tutta la campagna elettorale, in questi stati si può assistere ai momenti più spettacolari ma, allo stesso tempo, maggiormente incisivi, di tutta la stagione *pre-elections*.

L'insieme dei componenti del corpo elettorale di secondo grado, che esprimerà il voto finale, è generalmente noto in dottrina come *Electoral College*: quest'organo con funzioni elettorali cessa di esistere una volta espresso il voto per il presidente. Sorprendentemente non riunisce mai i suoi componenti in un'unica sede, neppure al momento della votazione per la quale è stato creato. I componenti del collegio elettorale, infatti, secondo quanto stabilito dal XIV emendamento, si riuniranno nei rispettivi stati e voteranno, a scrutinio segreto, per due persone, delle quali almeno una non residente nel loro stesso stato. Sarà, dunque, compilata una lista di tutti coloro che hanno ottenuto suffragi, lista che verrà sigillata e in seguito trasmessa alla sede del governo, indirizzata al presidente del senato che procederà al computo dei voti.

Sarà nominato presidente il candidato che avrà ottenuto il più alto numero di suffragi, ottenendo la maggioranza del numero totale degli elettori nominati. Secondo quanto disposto dal XX emendamento, il candidato vincitore assume ufficialmente la carica il 20 gennaio successivo alle elezioni nella cerimonia di *inauguratio*: qui giurerà fedeltà alla costituzione alla presenza del *Chief Justice*,²² di un vescovo protestante e di uno cattolico, di un rabbino e di migliaia di cittadini.

In fine, prima di entrare nel pieno esercizio delle sue funzioni, egli giurerà con questa formula: «I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States ,and will to the best of my Ability, preserve, protect

tre rappresentanti del distretto federale di Washington, che ottiene un numero di rappresentanti proporzionale alla sua popolazione, ma obbligatoriamente non superiore a quello dello stato meno popoloso.

²¹Letteralmente: “Chi vince prende tutto”.

²²È il presidente della corte suprema, massimo organo giudiziario statunitense.

and defend the Constitution of the United States».²³ Ogni singolo momento della cerimonia di insediamento rappresenterà un messaggio importante alla nazione: la scelta di un libro sacro su cui giurare o meno, le parole da rivolgere alla gente, il modo di vestire del presidente, le personalità intervenute.²⁴

2.1 *Denaro e religione nelle campagne elettorali americane*

Le campagne elettorali americane vedono scendere in campo migliaia di persone organizzate in gruppi esterni agli apparati di partito che oggi fioriscono soprattutto sul web. Il fenomeno dell'associazionismo americano risale, in realtà, al periodo tra ottocento e novecento, quando alcune organizzazioni religiose svolsero un ruolo di prim'ordine in alcune vicende della storia americana (ad esempio nella campagna contro l'alcolismo,²⁵ che condusse, nel 1919, all'approvazione del XVIII emendamento).²⁶

Nonostante i gruppi di interesse abbiano mutato il loro modo di agire e comunicare, rimangono ancora una parte fondamentale della politica americana ancor più dei partiti, di cui rappresentano la *longa manus*. Negli Stati Uniti i partiti sono aperti. Più precisamente, poiché il partito è l'insieme dei suoi elettori, è anche governato da essi. Non esistono apparati, cariche di partito, capi, coordinatori, gerarchie, subordinati, portavoce, organi dirigenti, presidenti. Nessuno può parlare in nome del partito e nessuno può dettarne la linea politica. Ogni esponente politico esprime unicamente la propria posizione personale e risponde agli elettori da cui ha ricevuto il mandato.

Se i partiti, infatti, agiscono scegliendo i propri leaders, i gruppi scelgono di “non scegliere”: i gruppi religiosi ultra-conservatori, ad esempio, spesso scendono in campo contro determinate leggi o scelte del congresso, tentando di convincere i propri sostenitori ad astenersi dal voto. Nel gioco dei messaggi politici americano, quindi, l'individuo ha uno scarso ruolo perché minimale è il suo impatto sulle decisioni collettive: solo i gruppi sono in grado, in questo caso, di suscitare interesse, passione o indignazione.

²³«Affermo solennemente che ricoprirò l'incarico di presidente degli Stati Uniti, e farò del mio meglio per preservare, proteggere e difendere la costituzione degli Stati Uniti».

²⁴Questo giorno, noto come *Inauguration Day*, cadde il 4 marzo dal 1798 al 1938. Nel 1933 la ratifica del ventesimo emendamento la fissò al 20 gennaio.

²⁵Cfr. M. TEODORI, *Raccontare l'America*, Mondadori, Milano, 2005, p. 175.

²⁶L'emendamento, a partire da un anno dopo la ratifica, vietava entro i confini degli Stati Uniti la fabbricazione, la vendita e il trasporto, a scopo di consumo, di bevande alcoliche, nonché l'importazione e l'esportazione di queste da e per gli Stati Uniti.

Dalla radio a Facebook

È proprio questo il motivo per cui il fervore spirituale e il denaro sono i principali polmoni della vita politica americana: il primo porta milioni di persone ad associarsi e partecipare, mentre il secondo permette tutto questo. Il mondo della politica americana, che ha inventato la comunicazione, è attento a questi due aspetti più di ogni altra cosa, non solo perché permettono la trasmissione di messaggi verso gli elettori, ma perché sono essi stessi una forma di comunicazione: se, come e quando pregare, chi scegliere come finanziatore e in che misura farsi finanziare, tutto ciò può mettere a repentaglio l'esito della campagna elettorale, mandando a monte, spesso a causa di piccoli ma importanti dettagli, il lavoro di mesi.²⁷

2.1.1 *Politica e denaro*

La macchina elettorale americana muove, nel corso di tutte le sue tappe, centinaia di milioni di dollari senza che questo stretto legame risulti disdicevole o “poco nobile”, come la logica europea vorrebbe. Il sistema di finanziamento della politica è affidato in massima parte alle contribuzioni private: chiunque, persona fisica o giuridica, ha il diritto di contribuire a favore di un candidato purché le donazioni siano trasparenti. Le liste dei contribuenti sono pubbliche e il gesto di donare soldi alla politica viene considerato un diritto tutelato dalla costituzione. L'amministrazione federale, tra l'altro, incentiva le donazioni attraverso la defiscalizzazione di queste somme.

Il rapporto tra denaro ed elezioni negli USA venne già disciplinato dalla legge agli inizi del XX secolo: fu, infatti, il presidente Theodore Roosevelt, alla fine del 1905,²⁸ a proporre una legislazione sul finanziamento delle campagne elettorali, così da bandire i contributi delle *corporations* elargiti a fini politici. Tale proposta sfociò nel *Tillman Act* nel 1907 e nel *Federal Corrupt Practices Act* del 1910: questi provvedimenti si incentravano sull'introduzione di limiti alle spese per i partiti politici e sul controllo dei contributi ricevuti attraverso l'obbligo, in capo alle commissioni nazionali dei partiti, di registrare puntualmente ogni passaggio di denaro.

²⁷Si ricordi, ad esempio, la sconfitta elettorale a sorpresa di George Bush padre che, nel 1992, non venne rieletto per via di una scelta anti-abortista resa pubblica prima del voto. Si pensi alla *gaffe* commessa da Hillary Clinton che, durante la campagna elettorale del 2008, affermò che la vittoria di Obama non sarebbe stata scontata poiché, in passato, momenti come l'uccisione di Bob Kennedy avevano avuto delle ripercussioni elettorali improvvise.

²⁸Cfr. R.E. MUTCH, *Campaigns, Congress and Courts: The Making of Federal Campaign Finance Law*, New York, Praeger, 1988, p.15 e ss.

Con l'avvento del New Deal rooseveltiano, nel 1939, venne approvato l'*Hatch Act*, con il quale si bandiva la possibilità di sollecitare donazioni da parte di tutti gli impiegati federali. In più, l'*Hatch Act* limitava molto il tetto che poteva essere utilizzato da ciascuna commissione partitica o da ciascun candidato federale per ricevere contributi dai singoli e poneva, ulteriormente, un limite all'ammontare che un singolo poteva dare ai partiti e ai candidati. In questo quadro, appena dopo la fine della seconda guerra mondiale, il congresso estese anche ai sindacati il divieto di finanziare direttamente i partiti o i candidati e tale divieto, peraltro, venne esteso anche al mero finanziamento dei costi dei servizi tipici di ogni campagna elettorale, come l'affitto delle sedi o dei mezzi di trasporto. In risposta, le *corporations* e le associazioni sindacali si organizzarono in comitati di sostegno e supporto ai candidati federali, fondando i Political Action Committees o PACs.

In questo modo, le *corporations* e le associazioni sindacali continuarono a operare liberamente. Fu durante il passaggio dagli anni quaranta ai sessanta che i finanziamenti non furono più destinati ai partiti, bensì ai candidati: per questa ragione, nel 1971 venne approvato il *Federal Election Campaign Act* (FECA) per arginare il pericolo di corruzione.

Il *Federal Election Campaign Act* cambiò il modo di regolare i finanziamenti elettorali: da un lato, nel tentativo di frenare l'ascesa dei costi elettorali, limitò l'ammontare delle somme di denaro che un candidato poteva ricevere per se stesso e che poteva sostenere per la pubblicità elettorale; dall'altro, impose controlli più severi sui PACs, prevedendo l'obbligo di una rendicontazione molto dettagliata e puntuale, con l'indicazione dei dati personali dei contributori. Nonostante questo filtro, le spese dei candidati sono passate dagli 8,5 milioni di dollari del 1968 a 88,9 milioni di dollari nel 1972.²⁹

Ma è dopo lo scandalo del Watergate e degli abusi nei finanziamenti ad esso correlati che il FECA venne modificato nel 1974 con alcune novelle: l'introduzione di una forma di finanziamento pubblico delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali e

²⁹Cfr. A. CORRADO - T. MANN - D. ORTIZ - T. POTTER - F. SORAUF, *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, Washington, Brookings, 1997, p. 56.

Dalla radio a Facebook

l'istituzione di un'agenzia indipendente, la Federal Election Commission (FEC), per garantire il rispetto della legge e amministrare il programma di fondi pubblici.

Nel 1976, però, la corte suprema, con la sentenza *Buckley vs. Valeo*, stabilì, in base al primo emendamento, l'illegittimità di qualsiasi limitazione delle spese elettorali, accomunando in tal modo libertà di parola e libertà di spesa. Infatti, per la corte suprema, «una restrizione alla somma di denaro che una persona o un gruppo può spendere per la comunicazione politica durante una campagna riduce necessariamente la possibilità di espressione, restringendo il numero di temi in discussione, la profondità della loro disamina e la dimensione dell'audience raggiunta. Questo avviene perché virtualmente ogni mezzo per comunicare idee nell'attuale società di massa richiede l'esborso di denaro».³⁰ Per la corte, quindi, il congresso aveva la sola autorità di regolare i contributi politici esclusivamente per prevenire fenomeni di corruzione. L'unica eccezione ammessa dalla corte riguardò le elezioni presidenziali, nelle quali i limiti di spesa vennero salvati solo perché vincolati all'accettazione volontaria del finanziamento pubblico da parte dei candidati.

Oggi aziende e i sindacati non possono fare donazioni ai candidati o ai partiti usando soldi dalle proprie casse. Possono però organizzare i PACs: ad esempio, per le elezioni del 2004, il PAC della banca d'affari Goldman Sachs ha raccolto circa 700 mila dollari e li ha distribuiti al 62% a candidati democratici e per il 37% ai repubblicani. Durante la stessa campagna elettorale, uno dei PAC che ha raccolto più soldi è stato quello del sindacato dei dipendenti delle costruzioni: 3 milioni di dollari, donati all'85% ai democratici e al 14% ai repubblicani.³¹ Nel caso dei PAC promossi da organizzazioni ideologiche e politiche, queste possono agire anche come intermediari che raccolgono le donazioni individuali, permettendo che siano finalizzate a uno specifico candidato.

Nel ciclo elettorale 2007-2008, ogni individuo ha potuto donare un massimo di 2.300 dollari a un candidato per le primarie e, se il candidato ha ottenuto la nomina, altri 2.300 dollari per le elezioni presidenziali vere e proprie. A loro volta i PAC possono finanziare un candidato per un massimo di 10 mila dollari: 5 mila per le primarie e altri 5 mila se viene nominato. Fuori da questi limiti, però, si colloca il cosiddetto *soft money*: quest'ultimo non viene impiegato direttamente nella campagna elettorale, ma viene uti-

³⁰La sentenza è consultabile sul sito www.fec.gov, con il riferimento 424 U.S., 1, 1976.

³¹I dati sono consultabili sul sito web www.fec.gov con riferimento alle elezioni 2004.

lizzato per pubblicità a carattere tematico in cui non compaiano esplicitamente indicazioni di voto, nonostante gli *spot* siano costruiti in modo tale da esprimere chiare intenzioni di voto. È proprio il *soft money* che ha consentito di raccogliere e spendere cifre illimitate, e in continua crescita, nelle campagne elettorali americane degli ultimi anni. Queste donazioni alle campagne tematiche sono organizzate dai “comitati 527”.³² Un requisito fondamentale perché un gruppo sia riconosciuto come 527 è che sia indipendente dall’organizzazione della campagna di qualsiasi candidato. È a questi enti che molti magnati americani donano denaro a sostegno di un candidato: ne è un esempio il magnate George Soros.³³

Soros non ha contribuito con donazioni rilevanti in materia di cause politiche statunitensi fino al 2004: ha donato, infatti, 3 milioni di dollari al Center for American Progress e 5 milioni di dollari a *Moveon.org*. Nel 2004, stanziati altri fondi per la campagna, annunciò l’avvio a un proprio *tour* nazionale con un discorso: «*Why We Must Not Re-elect President Bush*», pronunciato presso il National Press Club di Washington. Secondo il Center for Responsive Politics, nel corso di quella tornata elettorale, Soros ha donato 23.581.000 di dollari a circa cinquecento gruppi che si battevano contro la rielezione del presidente George W. Bush. Soros è stato oggetto di critiche per via delle sue cospicue donazioni, dal momento che nel 2002 si era schierato tra i sostenitori di una legge mirata a vietare i contributi di *soft money* nel corso delle campagne elettorali nazionali. Nella stessa campagna, un comitato 527 di area repubblicana, che ha fatto parlare molto di sé, è stato lo Swift Boat Veterans for Truth, un gruppo di veterani della guerra del Vietnam, che ha speso 22,5 milioni di dollari contro il candidato democratico John Kerry. La campagna di questo comitato è stata poi dichiarata illegale nel 2006, a elezioni ormai concluse.

Un altro modo indiretto di finanziare la campagna elettorale è quello dei sindacati che mobilitano le loro forze per convincere i loro iscritti, e le relative famiglie, a votare. Per la campagna 2008, le *unions* (tutte pro democratici) hanno deciso di investire cifre record nella mobilitazione del proprio staff e nell’uso delle nuove tecnologie come sms,

³²Esenti da tassazione e così chiamati per il numero della relativa regola fiscale.

³³George Soros è un imprenditore-filantropo ungherese, naturalizzato statunitense. Il suo appoggio al movimento sindacale polacco “Solidarnosc” e il supporto all’organizzazione cecoslovacca “Carta 77” hanno contribuito alla fine del dominio dell’Unione Sovietica nell’Est europeo. È, inoltre, uno dei finanziatori dei movimenti rivoluzionari in Ucraina, Georgia e Bielorussia.

Dalla radio a Facebook

e-mail, *social networks* e spot pubblicitari. Un candidato alla Casa Bianca può essere finanziato anche con fondi pubblici, ma in questo caso deve accettare alcuni limiti alla spesa per la campagna. Chi sceglie questa strada, ottiene 250 dollari per ogni donazione pari o superiore a questa stessa cifra ricevuta dai privati.

Esistono poi i *bundlers*: essi sono, invece, individui che raccolgono fondi per un candidato tra familiari, amici, conoscenti. È stato George W. Bush con la sua prima campagna a perfezionare questo sistema: ha fatto appello a personaggi influenti per la loro posizione nel mondo degli affari o dell'associazionismo, affinché sollecitassero tutte le possibili persone nella loro cerchia di conoscenze. Chi raccoglieva oltre 100 mila dollari riceveva la carica onorifica di "pioniere"; i candidati non sono obbligati a rivelare chi solo i loro *bundlers* e lo fanno solo su base volontaria. A questo proposito esiste una proposta di legge ferma in congresso che richiede una maggiore trasparenza sull'identità dei *bundlers*, sponsorizzata proprio dal neo presidente Barack Obama. I *bundlers* possono organizzare *party* per fare propaganda ai loro candidati; per questa ragione, sono molto ricercati i simpatizzanti con opulente case in California, come Barbara Streisand, che ha versato nell'ultima campagna elettorale il massimo di 2.300 dollari ciascuno a Hillary Clinton, Barack Obama e John Edwards, e che è famosa per le sue feste di *fund raising* pro-democratici.³⁴ Accanto a tutte queste donazioni, non si possono dimenticare grandi colossi come l'Università della California, l'Università di Harvard e la Microsoft, tradizionali finanziatori democratici, e la Morgan Stanley, Merrill Lynch e le *corporations* Price Water House e UBS Americans, tradizionali finanziatori repubblicani.

Come affermato in precedenza, il finanziamento delle campagne elettorali è stato spesso oggetto di riforme legislative nell'ultimo secolo già dal *Tillman Act*, che regolò la contribuzione delle corporazioni e delle banche; nel 2002 la *Bipartisan Campaign Reform Act*, comunemente chiamata *McCain-Feingold* (in quanto è stata portata avanti soprattutto dal senatore repubblicano John McCain), è intervenuta nuovamente in questo settore.³⁵

³⁴I dati provengono dal secondo rapporto sulle elezioni USA, consultabile presso il sito web www.americanchamberofcommerceinitaly.it.

³⁵Il *Bipartisan Campaign Reform Act* è stato approvato dal senato con 60 voti contro 40 il 20 marzo 2002 e dalla camera dei rappresentanti, con 240 voti contro 189, il 14 febbraio 2002.

La riforma mira a bandire le contribuzioni del *soft money* introducendo una nuova fattispecie, la *electioneering communication*, che vincola all'obbligo di documentare pubblicamente in modo dettagliato – rendendo noti i propri finanziatori – tutte le spese, per *spot*, campagne radio e televisive (sia via cavo o via satellite) superiori ai 10 mila dollari se tali campagne siano riferite ad un “candidato chiaramente identificabile” e avvengano o trenta giorni prima delle primarie o di sessanta giorni prima delle elezioni. Nonostante la riforma del 2002, nel 2004 sono state erogate ingenti somme di denaro grazie alla cosiddetta norma “527”: la somma complessivamente spesa, infatti, raggiunge la cifra record di 1.200.000.000 dollari.³⁶

2.1.2 *Politica e religione*

Il popolo americano è il popolo orfano dell'Europa (che perseguitava i protestanti) che giunge nella moderna terra promessa per seguire la propria fede; ma gli americani sono anche gli artefici di una società opulenta, materialista e scristianizzata, la cui brama di potere sarebbe all'origine del comportamento politico internazionale degli Stati Uniti. Chi sono davvero gli americani? Il popolo più religioso al mondo o il più laico?

Negli Stati Uniti parlare di religione significa seguire il complesso intreccio tra motivazioni religiose e sviluppo civile, economico e sociale che Rousseau chiamava “religione civile”.³⁷ Oltreoceano, infatti, lo spirito religioso e lo spirito di libertà procedono di pari passo, rafforzandosi l'un l'altro, sempre operando su piani diversi.³⁸

Gli USA contano al loro interno circa 80 milioni di protestanti, circa 67 di cattolici, 6 milioni di ebrei, 5 milioni di musulmani, 3 milioni di buddisti, quasi un milione di indu e tante altre chiese e culti minori: da tanta mescolanza di razze e convinzioni spirituali non si sono mai scatenate guerre di religione. Se le chiese, nel senso istituzionale del termine, si mantengono sempre estranee al potere dello stato, più incisiva è invece la

³⁶A questo proposito, sono sempre numerosi gli studiosi che affermano che le elezioni del 2004 non sono state vinte da George W. Bush per via di una spesa elettorale senza precedenti (tra l'altro pari a quella dell'avversario John Kerry), bensì per le sue scelte di politica estera che hanno convinto gli americani. A tal proposito si veda TEODORI, *Raccontare l'America*, cit., p. 178.

³⁷Cfr. J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Torino, Einaudi, 1997, libro IV, cap.8.

³⁸Questo aspetto è tutelato dalla costituzione nel I emendamento, che recita: “Il congresso non potrà porre in essere leggi per il riconoscimento ufficiale di una religione o per proibirne il libero culto, o per limitare la libertà di parola o di stampa o il diritto dei cittadini di riunirsi in forma pacifica e d'inoltrare petizioni al governo per la riparazione di ingiustizie».

Dalla radio a Facebook

presenza dei credenti nel sistema sociale e culturale del paese attraverso gruppi organizzati.³⁹

I gruppi religiosi organizzati hanno fatto il loro ingresso nella politica americana in tempi relativamente recenti. Sino alla prima guerra mondiale, gli americani rimanevano ancora legati alle proprie origini di ferventi protestanti; non aveva senso, quindi, far esplodere il conservatorismo religioso in una società che era essa stessa conservatrice e religiosa. Il secondo dopoguerra cambiò questo scenario in seguito a profonde trasformazioni socio-economiche, che, da un lato, mutarono in peggio lo *status* sociale di gran parte dei bianchi, dall'altro portarono alla nascita del movimento per i diritti civili. Questo mutamento culturale si consolidò, fra gli anni Sessanta e gli anni Settanta, attorno alle proteste contro la guerra in Vietnam, e poi con una serie di sentenze della corte suprema in materia di *moral issues*.

La corte, decretò, nel caso *Schemp vs. Murray* (1963), l'incostituzionalità della lettura della Bibbia nelle scuole pubbliche; soprattutto, nel celeberrimo caso *Roe vs. Wade* (1973), stabilì l'incostituzionalità delle norme che vietavano l'interruzione volontaria di gravidanza in base al diritto alla *privacy*. Queste innovazioni provocarono una reazione spontanea, che si tradusse, già all'inizio degli anni Settanta, nel fiorire di numerose associazioni religiose anti-progressiste. Fu solo con la presidenza Carter che il mondo politico democratico iniziò ad attingere anch'esso ai voti del mondo evangelico: un mondo a cui apparteneva lo stesso Carter.

Il Partito repubblicano, negli stessi anni, si rivolse a questi cittadini con l'intento di attirare milioni di indecisi dalla propria parte: muoveva i suoi primi passi la cosiddetta *Cristian Right*, coinvolgendo nella lotta politica importanti predicatori televisivi come Jerry Falwell, Pat Robertson e Tim LaHaye, che crearono importanti organizzazioni di base, fra le quali la più potente e celebre fu la Moral Majority di Jerry Falwell. Fu proprio quest'ultimo che, con il programma *Old Time Gospel Hour*, trasmesso negli anni ottanta dalla rete «Liberty Broadcasting Network», raccolse un milione e mezzo di sostenitori.

Fino alla seconda metà degli anni ottanta, la destra cristiana non ottenne dei risultati politici rilevanti, ma con la seconda metà di quel decennio le cose cambiarono profon-

³⁹Cfr. A. MONDA, *Noi, liberi di non credere*, in «la Repubblica», 26 gennaio 2004.

damente con la Christian Coalition di Pat Robertson. La nuova filosofia del movimento era incentrata su i temi cari alla destra, ma anche su questioni più pragmatiche come tasse, istruzione e sanità; inoltre, il linguaggio dei nuovi cristiani divenne meno minaccioso e offensivo di quello proposto da Falwell: ad esempio, la lotta contro i diritti degli omosessuali divenne lotta contro “diritti speciali” per specifiche categorie di persone, oppure la battaglia a sostegno della preghiera nelle scuole un impegno a favore della libertà religiosa.

Fu solo negli anni novanta che la destra cristiana riuscì a insinuarsi tra le fila dei repubblicani, riuscendo a ottenere un’influenza senza precedenti: basti pensare che, alla *convention* repubblicana del 1992, riuscì a ottenere il 40% dei delegati. Tuttavia, pur con il solito impegno, il movimento non riuscì a ottenere alcun risultato nel caso di *impeachment* del presidente Clinton, che venne, per sua fortuna, velocemente “perdonato” dalla nazione dopo il “*sex gate*”.

Il movimento esplose con tutto il suo vigore nelle elezioni del 2000 e del 2004 in cui apportò tutto il proprio sostegno a George W. Bush, considerato dai suoi sostenitori, in numerosi discorsi, “uno di loro”.⁴⁰ Con l’elezione di Bush alla Casa Bianca, il percorso di istituzionalizzazione della Christian Right poteva dirsi concluso: non solo “uno di loro” era arrivato alla Casa Bianca, ma uno dei suoi esponenti politici di riferimento, John Ashcroft,⁴¹ era divenuto ministro della giustizia, mentre diversi altri ministri erano noti per la loro vicinanza alla destra cristiana. Il movimento, sotto la presidenza Bush, è riuscito a ottenere due importanti concessioni: la prima è quella che concede finanziamenti pubblici per attività sociali alle cosiddette *faith-based initiatives*, organizzazioni caritatevoli a base religiosa (di qualunque confessione); la seconda vieta la procedura di interruzione di gravidanza nota come *partial birth abortion*.⁴²

L’influenza dei gruppi religiosi viene solitamente indicata come un fenomeno esclusivo della destra americana. In realtà, molti studiosi concordano nel rilevare la presenza di una certa “sinistra religiosa”, attiva a partire dai primi vent’anni del novecento nota

⁴⁰È noto che George W. Bush ha attraversato una recente rinascita spirituale attraverso l’avvicinamento a una chiesa metodista del Sud.

⁴¹John Ashcroft, figlio di un pastore pentecostale, non ha mai fatto mistero della sua fede evangelica. Laureato a Yale, è nemico dichiarato della legalizzazione dell’aborto e grande difensore della pena di morte. Favorevole a una politica di pubblica sicurezza, è bersaglio di numerose critiche, anche dalla sua destra, dopo la promulgazione nell’ottobre del 2001 del *Patriot Act* di cui fu l’ispiratore.

⁴²È una forma particolare di aborto che non viene praticata nei primi mesi di gravidanza, bensì più tardi.

Dalla radio a Facebook

anche come “Vangelo sociale”. Questa nuova corrente, che non si identificava più con la *middle class*, promosse una serie di iniziative destinate a correggere le ingiustizie generate dall’etica capitalista, agendo su una serie di livelli che andavano dalla redenzione personale fino a forme più estreme di stampo socialista. Il movimento si distinse soprattutto per l’opera e le prediche del pastore presbiteriano Norman Thomas, che, per ben sei volte, dal 1928 al 1948, si candidò alla carica di presidente degli USA come socialista. Prendendo le distanze sia dal marxismo-leninismo sia dal sovietismo, così scriveva nel 1919 in *The Christian and the Social Revolution*: «Chiunque abbia provato la verità e la bellezza della vita di Gesù non può sopportare tranquillamente gli innumerevoli contrasti tra la sua via e quella del mondo [...]; quando condanniamo fermamente la violenza della lotta di classe come controproducente, ricorderemo, con rammarico per il passato, che siamo chiamati dalla nostra fede a innalzare l’umanità al di sopra dell’ancor più terribile e meno razionale violenza della guerra nazionalista [...]».⁴³

Il “Vangelo sociale” non si esaurì con l’era dell’industrializzazione, ma sulla sua scia attecchì, durante gli anni sessanta, la lotta per i diritti civili con figure come Martin Luther King. Il reverendo King, infatti, nel 1957, assieme a Ralph Abernathy e ad altri attivisti per i diritti civili della comunità afro-americana, fondò la Southern Christian Leadership Conference (SCLC). L’obiettivo di questa associazione era di organizzare in modo chiaro il movimento per i diritti. La SCLC riuscì, così, a riunire e dare una forma precisa al movimento dei vari gruppi di neri, che in precedenza avevano come unico riferimento le singole parrocchie nelle grandi città. King guiderà la SCLC dalla sua nascita fino al suo assassinio, 11 anni più tardi. In particolare, i primi sermoni-protesta di King erano incentrati sull’abolizione di quel sistema di norme segregazioniste vigenti in particolare negli stati del Sud degli USA (*in primis* l’Alabama).

Ancora più emblematica è la figura di un altro leader nero, Malcolm X, che unì anch’esso alla lotta per i diritti civili l’elemento religioso: per la prima volta, però, il riferimento non era il cristianesimo protestante come per Luther King, bensì l’islam. Dopo un’adolescenza difficile, Malcolm X approdò, nel 1948, alla Nation of Islam (NOI), che si autodefiniva una “setta islamica militante”. La sua tesi centrale era che la maggior parte degli schiavi erano musulmani prima di venire catturati, e che quindi i

⁴³N. THOMAS, *The Christian and the Social Revolution*, in «The World Tomorrow», II, 1919.

neri avrebbero dovuto riconvertirsi all'islam. La NOI era, inoltre, un gruppo nazionalista nero, ovvero auspicava la creazione di una nazione nera separata all'interno degli USA. Nei tempi successivi, Malcolm X aprì numerosi templi, diventando ministro di molti di essi. Ben presto, divenne il numero due del movimento e il braccio destro di Elijah Muhammad, fondatore della NOI. Fra il 1952 e il 1963, certamente anche grazie all'enorme carisma di Malcolm, la NOI visse un boom di iscritti. Il movimento, divenuto ormai una fusione tra islamismo ultra-ortodosso, lotta civile e proteste dei quartieri degradati e poveri delle grandi metropoli, divenne oggetto dei sospetti della CIA. Tuttavia dominò, in maniera spesso cruenta, la scena politica della seconda metà degli anni sessanta. Con gli anni settanta, invece, la lotta per i diritti civili smise di essere una rivendicazione razziale o confessionale per trasformarsi pian piano in un preciso programma politico gestito dall'"alto".

Senza dubbio, la sinistra religiosa è ed è stata meno forte e coesa della controparte conservatrice, nonostante la sua influenza sulle più recenti amministrazioni democratiche, da Carter a Clinton. La religione, senza dubbio, ha avuto influenza anche nella campagna elettorale del 2008, ma in un modo nuovo: i candidati, infatti, hanno spesso dovuto prendere le distanze da alcuni sostenitori per le loro dichiarazioni troppo estreme o per scelte religiose che si sono rivelate delle armi a doppio taglio. McCain, ad esempio, una volta divenuto ufficialmente il candidato repubblicano, ha dovuto faticare per superare le diffidenze della destra religiosa. Per questa ragione ha incontrato numerosi predicatori ed è stato protagonista di dichiarazioni come quella contro i matrimoni gay in California. Sforzi che, tuttavia, potrebbero essergli costati i voti di molti indipendenti a favore di Obama. Quest'ultimo, durante le primarie, è stato molto vicino al pastore Jeremiah Wright, di cui sono stati resi noti sermoni anti-americani in cui condannava le politiche imperialiste americane, dalle guerre contro gli indiani fino a Hiroshima; Wright ha più volte affermato che gli USA avevano attirato su se stessi l'11 settembre. Alla fine, Obama è stato costretto a prendere le distanze pubblicamente dal religioso e dalle sue idee; così come è stato costretto più volte a smentire le voci su una sua appartenenza alla religione islamica.

Dalla radio a Facebook

3. *I media americani e la politica*

3.1 *La radio*

Uno dei pilastri della democrazia americana è senza dubbio il mondo dei media: doveva averlo intuito negli anni trenta Franklin Delano Roosevelt quando divenne il primo presidente a rivolgersi ai suoi elettori attraverso la radio.⁴⁴ Tutto il programma rooseveltiano fu accompagnato e gestito da una massiccia opera di propaganda, tendente a creare nel paese un clima di consenso, di unità, di tensione positiva che permettesse di superare lo sbandamento degli anni della crisi. Gli apparecchi radiofonici (che erano 400.000 nel 1922 e 44 milioni nel 1940) portavano nelle case della gente i celebri “discorsi al caminetto” con i quali il presidente in persona proponeva agli USA una prospettiva di riscossa nella quale identificarsi. Di fatto, le elezioni del 1936 segnarono un grande trionfo per Roosevelt, che prevalse con il più grande margine mai fatto registrare: 28 milioni contro i 17 di Hoover.

Se Roosevelt aveva aiutato l’America a risollevarsi dalla Grande Depressione attraverso la radio, negli anni sessanta e settanta questo mezzo divenne uno strumento dei pacifisti per diffondere il messaggio dei diritti civili. A partire dagli anni ottanta, però, la radio smise di essere la portavoce delle idee progressiste per trasformarsi in una roccaforte conservatrice. Nella primavera del 2006 la rivista «Talkers Magazine» stimò che, tra i conduttori radiofonici di maggior successo, 18 erano conservatori (con circa 75 milioni di pubblico) e solo 9 progressisti, con un pubblico che non raggiungeva nemmeno i 15 milioni di ascoltatori (la loro emittente più nota, «Air America», fondata nel 2004, fallì nel 2006).⁴⁵

Le trasmissioni radiofoniche dei conservatori vengono trasmesse in modulazione d’ampiezza (AM), frequenze abbandonate dal mondo musicale e commerciale per la scarsa purezza del segnale acustico; da due o tre anni a questa parte si sono trasformate in una specie di microfono aperto nel quale si riversano la frustrazione e la rabbia del cosiddetto cittadino medio di fronte ai problemi sociali, economici e politici del paese. Il formato di questi programmi si basa sull’alternanza tra monologhi del conduttore

⁴⁴A dare il via alla radiofonia americana fu il canadese Reginald Fessenden. Il 24 dicembre 1906 trasmise il primo programma radiofonico della storia dalla stazione di Brant Rock in Massachusetts. Soltanto negli anni venti, però, ebbe inizio l’era del *broadcasting* vero e proprio.

⁴⁵I dati della ricerca sono disponibili sul sito web www.talkers.com.

(ovviamente di parte) e le interviste a ospiti politici che hanno la stessa fede politica del conduttore. Questi *talk-show* sono del tipo *call-in*, nel quale i telespettatori telefonano per manifestare la loro opinione su disparati temi, per confrontarsi con un conduttore che non è loro superiore né per potere né per cultura.

A differenza dei vecchi programmi *call-in*, nei quali il pubblico rivolgeva rispettosamente le proprie domande a un esperto o nei quali i conduttori cercavano di essere equilibrati e *politically correct*, i nuovi *radio-show* sono retti da presentatori dall'estremo fervore ideologico e dai toni polemici, rabbiosi e spesso irriverenti (per esempio, le telefonate di ascoltatori reputate noiose o non in linea con il pensiero della radio vengono coperte da rumori come lo sciacquone di un water o interrotte bruscamente).⁴⁶

La radio, negli USA, non è di per sé un mezzo sbilanciato e parziale, ma, avendo delle metodologie e degli schemi datati, ha fatto leva soprattutto su un'*audience* conservatrice, sino a trasformarsi nel suo braccio comunicativo. L'elevatissimo seguito di queste trasmissioni lo dimostra. In assenza di vincoli legislativi di *par-conditio*, queste emittenti non sono obbligate ad assicurare un'informazione pluralista, ma fanno leva su un linguaggio fortemente identitario che contraddistingue un programma radiofonico e il suo pubblico: non siamo più di fronte a una forma di comunicazione di tipo persuasivo come nel primo Novecento, ma a un sistema che conferma e rafforza un'identità politica ben definita.

Uno dei personaggi più noti del panorama radiofonico di stampo conservatore è Rush Limbaugh, che, con una trasmissione di circa tre ore, intrattiene ogni giorno un pubblico di circa 20 milioni di ascoltatori, commentando le principali notizie del giorno con un occhio particolare alla politica di Washington. Irriverente e sarcastico con gli ambientalisti, i pacifisti e le femministe, non risparmia nemmeno gli omosessuali, i neri e gli ebrei. Attorno a questo curioso personaggio è nato un seguito di fedelissimi che si definiscono *dittoheads*: si incontrano nelle *Rush Rooms*, ovvero sale di ristoranti dove il programma viene trasmesso in sottofondo. Come ha affermato Owen in *Talk Radio and Evaluation of President Clinton*, Limbaugh si comporta da *opinion leader* per quegli ascoltatori che ricorrono alla radio privata per ottenere una guida politica a loro affine

⁴⁶Cfr. VACCARI, *La comunicazione politica negli Stati Uniti*, cit., p. 150.

Dalla radio a Facebook

per idee e posizione sociale.⁴⁷ Limbaugh ha addirittura ottenuto la nomina di membro onorario della maggioranza al congresso come riconoscimento per il suo ruolo nella campagna elettorale che, nel 1994, riportò i repubblicani ad avere la maggioranza alla camera e al senato. Secondo alcuni autori, questo modo di fare comunicazione politica si trasformerebbe in una delibera populista, dando voce a frange di opinione pubblica che non emergerebbero nei dibattiti politici “*politically correct*”.⁴⁸

3.2 La Tv

La televisione svolge un ruolo di primo piano nella diffusione dei messaggi politici, costruendo un’immagine dei politici divertente, affabile e spesso sopra le righe. I *talk show* sono divenuti uno dei più importanti sottogeneri televisivi in tutto il mondo, e ancor più negli USA, il paese in cui hanno avuto origine. Attaccati da sempre da coloro i quali si proclamano rappresentanti del “giornalismo serio”, i *talk show* si sono affermati con una popolarità sempre crescente. Questo successo si spiega con il ruolo chiave che questi programmi hanno durante le campagne elettorali.

Il *talk show* nasce più di quaranta anni fa, ma soltanto verso la fine degli anni sessanta venne adattato per la televisione, essendo stato in precedenza un prodotto esclusivamente radiofonico. Oggi, i tanti *talk* del panorama televisivo americano hanno delle caratteristiche abbastanza simili: hanno una durata di circa 60 minuti e comprendono il tradizionale mix di discussione dei temi più attuali e partecipazione degli ascoltatori. I più noti e seguiti d’America sono quelli che ruotano attorno a personalità forti come quella di Oprah Winfrey con il suo *Oprah Winfrey show* in onda sulla ABC o David Letterman con il suo *Late show* in onda fino a qualche anno fa sulla CBS.⁴⁹

I *talk show* si sono affermati negli Stati Uniti in due fasi: la prima, verso la fine degli anni sessanta, con *Firing line* di William F. Buckley e *Agronsky and Company* di Martin Agronsky; la seconda fase, invece, ebbe inizio negli anni ottanta con *This Week* di David Brinkley.

⁴⁷Cfr. D. OWEN, *Talk Radio and Evaluation of President Clinton*, in «Political Communication», XIV, 3, 1997, pp. 333-353.

⁴⁸fr. B. PAGE - J. TANNENBAUM, *Populistic Deliberation and Talk Radio*, in «Journal of Communication», XLVI, 2, 1996, p. 52.

⁴⁹Cfr. H. PENZ, *Language and Control in American TV Talk Shows*, Tubingen, Gunter Narr Verlag, 1996, p. 3.

Questo tipo di *show* ha sempre seguito due linee guida, quella “*Friendly*” e quella “*hostile*”, in base al tipo di rapporto che il giornalista di punta ha teso ad instaurare con l’intervistato. La linea cosiddetta “*Friendly*” ha origine dagli sforzi che uno dei primi produttori della CBS, Fred Friendly, fece per creare uno spazio per giornalisti come Edward Murrow e Walter Lippmann, che avrebbero illuminato il mondo americano su temi di importanza nazionale. Una delle sue prime iniziative fu quella di trasferire il noto programma radiofonico di Murrow, *Here it Now*, alla CBS, ove si trasformò in un programma di punta col nome di *See it Now*. Questo *show* settimanale di circa un’ora e mezza si concentrava su temi generali come la salute, il disagio giovanile e il Terzo Mondo. Murrow non esprimeva mai direttamente la propria opinione tranne in un caso, nel 1954, quando aggredì verbalmente il senatore Joseph McCarthy, affermando che «gli Stati Uniti non potevano difendere la libertà all’estero se la libertà stessa veniva calpestata all’interno dei propri confini». ⁵⁰ Nonostante il grande successo, nel 1955 il programma venne sostituito da un quiz televisivo e sopravvisse per altri tre anni solo come “speciale” riproposto occasionalmente. Nel 1958 il programma venne chiuso definitivamente, ma lasciò profondamente cambiato il mondo della tv americana: dalla televisione non arrivava solo intrattenimento, musica e films, ma anche informazione.

La televisione, però, poteva fare ancora di più: poteva entrare nei salotti degli americani per emozionarli e informarli allo stesso tempo; l’uomo che poteva farlo era Walter Lippmann. Dal 1960 al 1965 la CBS trasmise ben sette interviste “*one-on-one*” di Lippmann che fece guadagnare alla rete numerosi riconoscimenti per il suo contributo. Sino alla fine degli anni sessanta nessuno di questi programmi sopravvisse per più di tre stagioni, dimostrando la fragilità dell’approccio “*Friendly*”.

Mentre questo approccio tramontava (lo stesso Friendly abbandonò la CBS nel 1966) si stava sviluppando la cosiddetta corrente “*hostile*”. Questa traeva la sua ispirazione dai programmi radiofonici *call-in*. Nel 1964, infatti, uno dei più noti presentatori radio di questo genere, Joe Pyne, passò alla televisione. Pyne, in onda sulla KTTV a Los Angeles, creò uno *show* dove si andava al di là della discussione politica: le zuffe tra gli ospiti su questioni di interesse pubblico erano all’ordine del giorno, con un’*audience* altis-

⁵⁰A. HIRSH, *Talking Heads: Political Show and Their Star Pundits*, New York, St. Martins Pr., 1991, p.10.

Dalla radio a Facebook

sima. La rivista «Life» sostenne che, con questo tipo di *show*, stava nascendo un nuovo “teatro della crudeltà”, ove semplici blaterazioni si trasformavano in informazione.⁵¹

La vera rivoluzione fu compiuta da William F. Buckley con il suo *Firing Line* che fuse in sé le correnti “*Friendly*” e “*hostile*”: questo nuovo prodotto offrì una tipologia di dibattito politico che la tv americana non aveva mai avuto. *Firing Line* andò in onda per la prima volta nel 1966 ed è andato in onda per oltre trent’anni, sino al 1999. La logica del programma era molto simile a quella di un *ring*, senza mai cadere, però, nella violenza verbale (e occasionalmente fisica) degli altri programmi. Lo *show*, nel corso del tempo, ha ospitato personaggi spesso “scomodi” come la *black panther* Eldridge Cleaver, personaggi verso i quali Buckley non si è mai mostrato accondiscendente o intimidito. Per tutte queste ragioni, si parla, oggi, di *infotainment*, ovvero di quel genere che si colloca a metà strada tra l’intrattenimento e un tradizionale programma di informazione politica. È in linea con questa funzione che molti personaggi politici americani hanno voluto dare un’immagine insolita di sé: nel 1960 Nixon suonò il pianoforte nel programma comico *The Tonight show*; nel 1992 Clinton suonò il sassofono durante l’*Arsenio Hall show* e partecipò a programmi in onda sulla rete MTV, nei quali rispondeva alle domande, spesso imbarazzanti, rivoltegli dai giovani spettatori in studio. Clinton fu il primo a comprendere che, mostrarsi in maniera divertente e scanzonata in tv, poteva aiutare a superare situazioni difficili da un punto di vista politico e personale: non a caso l’intrattenimento televisivo era al centro della sua strategia comunicativa. Stessa cosa fece Ross Perot, che annunciò la sua candidatura alle presidenziali durante il *talk show Larry King Live* in onda sulla CNN; oppure John Edwards, che aveva annunciato la sua intenzione di partecipare alle primarie del 2004 nella trasmissione comica *The Daily show with John Stewart*.

Questi programmi vengono seguiti da un’*audience* poco interessata alla politica e scarsamente informata, prevalentemente composta da giovani e donne che sono le componenti maggiormente fluttuanti dell’elettorato americano. Essi sono strutturati in modo da non richiamare le linee di partito: costruiscono una biografia insolita del candidato in questione che ha, in questo caso, il vantaggio di parlare apertamente e in prima persona, senza sottostare alle domande incalzanti di un giornalista. Questi programmi, inoltre,

⁵¹Cfr. *ibid.*, p. 12.

consentono ai candidati di parlare più a lungo rispetto a un telegiornale o a uno spot televisivo.

Per alcuni aspetti la comunicazione da *infotainment* è molto più complessa di quella tradizionale perché i candidati, pur operando in un contesto informale e scanzonato, devono comunque mantenere un contegno e dimostrare di essere la scelta più giusta per gli elettori. Allo stesso tempo, però, devono dimostrare di saper sostenere qualsiasi genere di imprevisto derivante da un altro ospite, da una telefonata improvvisa o da una domanda del conduttore. Questo meccanismo permette di creare un legame quasi empatico tra il candidato e il pubblico che annulla la distanza tra politico e comune cittadino: risultano essere vincenti quei candidati in grado di essere a proprio agio in questi contesti.

Nel 2004 il Pew Research Center for the People and the Press ha stimato che il 61% dei cittadini tra i 18 ai 29 anni e il 39% di quelli tra i 30 e i 49 afferma di apprendere informazioni politiche dai programmi comici e di intrattenimento. Questa capacità persuasiva dell'*infotainment* è soprattutto efficace quando si tratta di temi lontani dalla vita quotidiana, come la politica estera.⁵²

La tv intrattenimento è, quindi, capace di influenzare i comportamenti di voto poiché è in grado di far leva sui cittadini con affiliazioni politiche deboli: mettendo in mostra aspetti prevalentemente personalistici dei candidati, convince coloro i quali, non avendo una famiglia politica alle spalle, votano per il candidato più umanamente convincente.

Inoltre, proprio come i programmi radiofonici *call-in*, questo genere di programma è in grado di stimolare un certo grado di popolarizzazione della politica: poiché affronta l'attualità a un livello semplice e informale, stimola i propri spettatori a partecipare al dibattito politico "basso" che si svolge al supermercato, in ufficio, a scuola o nel salotto di casa.

Un altro strumento fondamentale della comunicazione politica americana è lo spot elettorale, creato proprio negli USA per accompagnare la campagna elettorale del 1952. Dwight Eisenhower fu il primo a portare avanti la propria attività di propaganda attraverso dei filmati (alcuni sotto forma di cartoni animati firmati da Walt Disney) intitolati *Eisenhower risponde all'America*. Da allora, anche i democratici, che avevano bollato

⁵²I dati del Pew Research Center for the People and the Press sono disponibili sul sito www.people-press.org/reports.

Dalla radio a Facebook

con disprezzo il meccanismo dello spot elettorale, ricorsero alle stesse metodologie: basti pensare che, dal 1964 al 2000, il denaro speso per gli spot elettorali è passato da 11 a 240 milioni di dollari.⁵³

Ma perché servirsi dello spot elettorale? Una delle ragioni più note è senza dubbio economica: uno spot raggiunge migliaia di persone al prezzo più basso. Inoltre lo spot è in grado di raggiungere un pubblico che non è schierato, ma generalista e involontario; “colpisce” tutti indistintamente. Questo metodo permette, inoltre, un controllo assoluto sul messaggio che si vuole trasmettere: il chi, il come e il quando vengono studiati a tavolino da esperti del marketing e della comunicazione.

Lo spot è un mezzo efficace soprattutto per comunicare in maniera semplice e diretta i programmi politici, senza però saturare la comunicazione: più è trasmesso, meno è efficace il messaggio che porta con sé, poiché un messaggio trasmesso con troppa frequenza può stancare il pubblico. Il meccanismo pubblicitario trasforma, quindi, il candidato in un prodotto da promuovere, del quale esaltare i lati positivi e nascondere quelli negativi: per questa ragione l’ambientazione (nel senso più ampio di sfondo visivo, colonna sonora, ecc.) è fondamentale per rendere un personaggio credibile. Ad esempio, nel 1968 Nixon si affidò agli spot elettorali per comunicare un’immagine di sé più affabile e meno spregiudicata rispetto al passato: nei suoi spot non compariva mai in video, ma solo come voce di sottofondo che trattava temi scomodi come il Vietnam. Al contrario, il democratico Kerry, nel 2004, accusato ripetutamente di scarsa autorevolezza e basso carisma, scelse di presentarsi con degli spot in cui compariva in primo piano, con una cornice patriottica come la bandiera a stelle e strisce e un tono di voce alto e fermo.⁵⁴

Questo potrebbe far pensare che lo spot elettorale sia un meccanismo che mette in risalto il superfluo, l’immagine, senza dar valore agli aspetti programmatici di un candidato. In realtà, la maggior parte degli spot presenta entrambe queste caratteristiche: in un sistema bipartitico come quello americano, infatti, scegliere una linea programmatica troppo netta (e quindi decisamente di partito) rischia di far venire meno quella funzione “piglia-tutti” che lo spot dovrebbe avere. Il mix programmatico-biografico dello spot ha

⁵³Cfr. P. DEVELIN, *Contrasts in Presidential Campaign Commercials of 2004*, in «American Behavioural Scientistis», XLIX, 2, October 2004, pp. 279-313.

⁵⁴Cfr. VACCARI, *La comunicazione politica negli Stati Uniti*, cit., p. 129.

come scopo proprio quello di suscitare un meccanismo empatico con l'elettore moderato e portarlo, così, dalla propria parte. L'elettore americano mette in moto un meccanismo di *dovetailing*, cioè di incastro, nel quale le linee programmatiche servono a comprendere il carattere di un candidato e, viceversa, la personalità di quest'ultimo tende a far emergere le sue scelte politiche. È per questa ragione che Bill Clinton nel 1992 coniò il motto elettorale "*I feel your pain*"; lo stesso meccanismo ha portato George W. Bush a parlare di lotta "tra bene e male" all'indomani dell'11 settembre.⁵⁵

Un altro aspetto dell'utilizzo degli spot è quello di mettere in atto una pubblicità spesso dispregiativa: mettere in cattiva luce l'avversario è un'antica tecnica; tuttavia, questa è una strategia che non si è rivelata sempre vincente nella politica americana. Molto spesso, infatti, la politica intesa come distruzione dell'avversario induce il pubblico a disprezzare la politica nella sua totalità, quindi a non recarsi alle urne. Il suo utilizzo è comunque frequente, tanto che le campagne elettorali più sofisticate prevedono anche strategie di *prebuttals*, ovvero predispongono in anticipo le risposte ad attacchi degli avversari. Con questa intenzione, nel 1992, Bill Clinton creò una divisione nel suo staff denominata *progetto Manhattan*, per poter prevedere proprio questo tipo di imprevisti.

Una tecnica parallela a quella dei *prebuttals* è quella definita dell'"inoculazione": i candidati, in questo caso, rispondono pubblicamente alle accuse ancor prima che queste vengano formulate dai propri avversari. In questo caso, la comunicazione agirebbe come un vaccino che immunizza il candidato dagli attacchi esterni. I meccanismi della pubblicità negativa di attacco all'avversario si sono diffusi soprattutto a partire dagli anni ottanta, ma la loro non altissima percentuale di successo fa sì che solo il 30% di tutti gli spot elettorali sia "contro" qualcuno.⁵⁶

Con l'arrivo del presidente Clinton alla Casa Bianca, si sarebbe affermato, dagli anni novanta in poi, un terzo tipo di spot elettorale, quello comparativo. Questa formula illu-

⁵⁵Cfr. M. KERN, *30-Seconds Politics: Political Advertising in the 80's*, New York, Praeger, 1989, pp. 47-70.

⁵⁶Cfr. VACCARI, *La comunicazione politica negli Stati Uniti*, cit., pp. 131-136.

Dalla radio a Facebook

stra (con dati certi) le differenze tra i programmi dei candidati; sono spot più ricchi di contenuti e inducono il pubblico a riflettere in maniera più complessa.⁵⁷

Se i contenuti sono fondamentali nella comunicazione di un messaggio politico, ancora più importante è la regia degli spot: una particolare inquadratura, una colonna sonora o un'ambientazione particolare sono in grado di potenziare un messaggio. Trent e Friedenbergh, in *Political Campaign Communication: Principals and Practices*, hanno individuato ben dieci tipologie di regia per uno *spot* politico:⁵⁸ *Talking Heads*, nei quali il candidato viene inquadrato in primo piano e in un'ambientazione ufficiale; *Cinema verità*, in cui il politico viene ripreso mentre è a contatto con la gente comune;⁵⁹ *Documentario*, nel quale il candidato non compare mai, ma al suo posto figurano brevi inchieste, grafici e dati; *Momenti della campagna elettorale*, che ritraggono il candidato nelle fasi cruciali della stagione pre-elettorale; *Introspezione*, nella quale il candidato riflette sulla campagna senza essere mai inquadrato in primo piano; *Testimonial*, nel quale candidati, politici e simpatizzanti si esprimono a favore del candidato; *Domande e risposte*, in cui il candidato si sottopone alle domande di giornalisti come in una conferenza stampa; *Videoclip*; *Slogan*; *Drammatizzazioni*, ovvero piccoli filmati che raccontano in forma romanzata il contenuto della campagna e la piattaforma politica del candidato.⁶⁰ Queste dieci tipologie non sono tra loro equivalenti, ma il loro uso è legato al momento della campagna e al *target* da colpire. Essi, infatti, sono costruiti in modo da non colpire solo gli elettori, ma anche e soprattutto un destinatario che parlerà di loro per lungo tempo: la stampa.

Il primo spot che attirò su di sé le critiche della stampa venne messo in onda nel 1964 per volontà del presidente Johnson. Intitolato *Daisy*, mostrava le immagini di una bambina intenta a sfogliare una margherita. All'improvviso, una voce fuori campo inizia a scandire un conto alla rovescia prima di far detonare una bomba atomica. Alla fine

⁵⁷Cfr. K. JAMIESON - P. WALDMAN - S. SHERR, *Eliminate the Negative? Categories of Analysis for Political Advertisements*, Washington, DC, Booking Institution Press, 2000, pp. 44-64.

⁵⁸Cfr. J. TRENT - R. FRIEDENBERG, *Political Campaign Communication: Principles and Practices*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2004, pp. 353-398.

⁵⁹Si pensi all'ex presidente Carter che, nella campagna elettorale del 1980, si fece ritrarre molto spesso mentre giocava a bocce con anziani, tra i giovani o a spasso per i mercatini etnici di molte città americane.

⁶⁰Nel 1984, per esempio, Reagan mise in onda una sorta di mini-documentario sugli orsi, che, in realtà, aveva lo scopo di descrivere metaforicamente l'URSS come una nazione malvagia e assetata di sangue. Il video è visualizzabile al seguente link www.youtube.com/watch?v=NpwwcmjBgNA.

del *count-down*, le immagini della bimba e di un'esplosione nucleare si sovrappongono mentre la voce del presidente Johnson (che non compare nel video) conclude: «Questa è la posta in gioco, creare un mondo in cui tutti i figli di Dio possano vivere, oppure sprofondare nel buio. O ci ameremo tutti a vicenda oppure saremo destinati a morire». Lo spot venne trasmesso solo una volta nella campagna dei democratici, ma fu talmente innovativo che venne trasmesso centinaia di volte dai programmi televisivi che se ne occuparono.⁶¹

La stampa fu talmente sconvolta da questo nuovo meccanismo che, a partire dagli anni Novanta, i giornalisti tv e della carta stampata inaugurarono la tradizione degli *adwatches*, servizi nei quali si analizzano al microscopio gli *spot* elettorali. Purtroppo questi servizi si sono spesso occupati dello stile comunicativo dei messaggi e non del loro reale contenuto, riducendo i giornalisti a meri critici televisivi. Indirettamente, quindi, gli *adwatches* svolgono anch'essi un ruolo propulsore per la campagna di alcuni candidati: spesso, infatti, proprio *spot* poco curati o contenenti errori grossolani hanno l'effetto di rendere i candidati più umani, quindi più popolari presso gli elettori.⁶²

Dal primo duello televisivo tra Kennedy e Nixon nel 1960, gli USA, la politica, il mondo e i mass media sono cambiati drasticamente. I dibattiti presidenziali sono divenuti dei momenti istituzionali in cui i candidati si scontrano in una situazione altamente formale, scandita da regole precise, ma non totalmente controllabile: ogni momento può divenire il successo o il tramonto di un candidato. I duelli presidenziali fanno registrare oggi un calo dell'attenzione dei cittadini che preferiscono altri *media* come il web: se il duello Nixon - Kennedy del 1960 ebbe uno *share* del 60%, quello tra Reagan e Carter registrò un pubblico di 80,6 milioni di spettatori, mentre già nel 1996 il duello Clinton-Dole fece registrare un'*audience* di 36 milioni di telespettatori.⁶³

I duelli hanno dimostrato come la televisione ricopra sempre e comunque un ruolo fondamentale, poiché è l'unico mass media ad avere massimo impatto: è stato in televisione che un giovane candidato come Kennedy ha potuto dimostrare di poter superare l'inesperienza e la sua giovane età; sempre in tv (nel dibattito con Carter nel 1980), Re-

⁶¹Cfr. VACCARI, *La comunicazione politica negli Stati Uniti*, cit., p. 139.

⁶²Cfr. *ibid.*, pp. 140-141.

⁶³Cfr. J. TUMAN, *Political Communication in American Campaigns*, Los Angeles, Sage Pubns, 2008, pp. 123-145.

Dalla radio a Facebook

agan ha potuto dimostrare di potere essere una buona scelta per il paese e non una star hollywoodiana che tentava maldestramente la strada della politica.

Tutto ciò introdusse un'ulteriore caratteristica che i candidati avrebbero dovuto avere: bucare lo schermo. Ciò non vuol dire che candidati che non sono telegenici vengono scartati *a priori*, ma che tutti coloro i quali, oltre al piglio politico, sono in grado di dimostrare presenza scenica tendono a essere favoriti. Che cosa sarebbe accaduto a presidenti come Lincoln (dai tratti somatici duri e accigliati) o Roosevelt (costretto sulla sedia a rotelle dalla poliomelite) se avessero affrontato le proprie campagne elettorali in tv? Probabilmente la propria immagine, non del tutto vincente, avrebbe favorito altri candidati. Non è un caso che negli ultimi trent'anni la scena politica americana è stata dominata da persone del mondo dello spettacolo (Reagan, Schwarzenegger) o predicatori (Falwell, Jackson) che non “corrono” più per un certo incarico, ma “posano” per esso. Per questa ragione i candidati si circondano di nomi illustri nel mondo dei media come David Sawyer, Tony Schwartz o Joseph Napolitan,⁶⁴ che coadiuvano i loro staff nell'uso dei mezzi di comunicazione.

Il dibattito televisivo più noto fu senza dubbio quello tra Kennedy e Nixon nel 1960, ma non fu esattamente il primo: per esempio, nella corsa presidenziale del 1948 vi fu la trasmissione di un dibattito, all'interno delle primarie repubblicane in Oregon, tra i candidati Harold Stassen e Thomas Dewey. Il dibattito si tenne il 17 maggio a Portland presso l'emittente KEX. Nonostante questo dibattito abbia costituito una pietra miliare nella storia americana, nulla si conosce circa l'impatto che ebbe nei comportamenti di voto (Dewey vinse poi vinse le primarie con uno scarto di meno di diecimila voti). A questo primo dibattito seguì, poi, nel 1956 quello tra i democratici Adlai Stevenson e Estes Kefauver.

Venendo ora al dibattito più celebre, si può senz'altro dire che tra il 1956 e il 1960 alcuni interessanti cambiamenti permisero di condurre le campagne elettorali anche in tv: il nuovo mezzo stava, infatti, subendo un boom non solo negli USA, ma nel mondo intero. Nel 1960 entrambi i candidati erano in posizioni peculiari per differenti ragioni: da un lato, il senatore Kennedy, giovane, bello, rampollo di una delle più ricche famiglie

⁶⁴Joseph Napolitan, ad esempio, ha lavorato come consulente generale in oltre cento campagne elettorali negli USA e nel resto del mondo. Collaborò con Kennedy in occasione della campagna elettorale del 1960.

della East Coast, doveva dimostrare di avere la stoffa del presidente. Dall'altro lato, Nixon, un uomo della *middle class*, storico vicepresidente di Eisenhower, doveva dimostrare di non essere "l'eterno secondo" e di potersi liberare dall'ombra del suo presidente. Entrambi erano familiari con il mezzo televisivo: Kennedy fortemente telegenico e Nixon grande oratore.

Nel 1960, la responsabilità del dibattito fu assunta congiuntamente dalla CBS, che sponsorizzò il primo; dalla NBC, che sponsorizzò il secondo; dalla ABC che sponsorizzò il terzo e quarto dibattito. Entrambi i candidati accettarono di buon grado l'idea e presentarono un numero ragionevole di richieste affinché il dibattito si svolgesse con imparzialità. Vennero scelti giornalisti esperti in materia di elezioni provenienti sia dalla tv sia dalla carta stampata: questi potevano fare domande a entrambi i candidati; in particolare nel primo e nel quarto dibattito entrambi i candidati poterono fare delle dichiarazioni di apertura prima che i giornalisti cominciassero con le loro domande.

Nonostante siano passati più di cinquant'anni è ancora difficile stabilire quanto questi quattro duelli abbiano influenzato i comportamenti di voto degli americani: se Kennedy veniva dato come vincente da coloro i quali avevano seguito il dibattito in tv, tutti quelli che avevano seguito il duello alla radio credevano che Nixon si fosse difeso meglio. In quell'occasione nuovi elementi balzarono agli occhi dell'opinione pubblica: non più la voce, non più i programmi, ma le mani (tremanti o ferme), il volto (sudato o disteso), il *look* e la gestualità. Molti ricorderanno, infatti, il contrasto tra il sorriso smagliante di Kennedy e il volto sudato e mal rasato di Nixon. Il trionfo televisivo di Kennedy segnò così tanto la storia americana che, per i successivi sedici anni, nessun candidato alla presidenza ebbe il coraggio di affrontare il proprio avversario in tv.

Quel coraggio ritornò nel 1976 in un altro dibattito famoso, che svelò il lato rischioso di questo metodo. Il presidente in carica Ford si rese protagonista di un grande passo falso nel duello che lo vide contrapposto a Carter: in quell'occasione, annunciò che il governo degli Stati Uniti non considerava paesi come la Polonia o la Jugoslavia schiacciati dall'egemonia sovietica. Se i primi sondaggi davano come vincitore Ford, appena ventiquattr'ore dopo questi davano come vincitore Carter, con il 60%. La maggioranza dei cittadini aveva ritenuto la *gaffe* del presidente un errore imperdonabile.

Dalla radio a Facebook

Stessa sorte toccò a Bush, Jr., che collezionò due *gaffes* importanti nel primo dibattito del 1992: più volte non comprese le domande rivoltegli dai giornalisti e molto spesso venne colto a osservare nervosamente il suo orologio. Otto anni più tardi, nel 2000, il duello televisivo presidenziale vide protagonista di lunghi sospiri di impazienza il candidato democratico Gore, che venne bollato dai media come saccente e maleducato. Bush ne uscì vincitore.

Sotto una luce diversa vanno interpretati, invece, i duelli tra Bush e Kerry nel 2004: in questa occasione non si può sottovalutare l'effetto emozionale generato dall'11 settembre e dalle guerre in Iraq e Afghanistan. Nonostante la retorica di Bush, il candidato Kerry mostrò un'abilità e un contegno assolutamente "presidenziali". In quell'occasione il partito democratico, violando una regola del protocollo sui dibattiti (ovvero quella di non riprendere le reazioni dei candidati a seguito delle affermazioni degli avversari) diffuse sul proprio sito web il video delle reazioni di Bush alle parole di Kerry, nel tentativo di far apparire Bush come una persona poco predisposta al confronto.

Una nazione competitiva (e di competitori) come gli USA segue con grande interesse i dibattiti come se fossero competizioni sportive: i dibattiti presidenziali che si sono tenuti negli ultimi cinquanta anni hanno avuto una media di 50 milioni di spettatori, bambini compresi, con punte di 120 milioni. I duelli sono, invece, meno apprezzati dalla stampa, spesso concentrata su "chi" abbia vinto il duello rispetto a "cosa" è stato discusso. Don Hewitt, il produttore che organizzò il duello Nixon - Kennedy, sostenne che questi dibattiti lasciano nell'immaginario collettivo soltanto elementi futili: il cattivo *make-up* di Nixon, Reagan che punzecchia Carter o la fredda reazione di Dukakis su un tema scottante come lo stupro.⁶⁵

Oggi i duelli presidenziali prevedono una formula in cui un *pool* di giornalisti (solitamente quattro) fa domande alternate ai due candidati. Questi hanno due minuti per rispondere. Sono ammesse reciproche interruzioni, calibrate con attenzione affinché non siano controproducenti per chi le utilizza. A scegliere i giornalisti è l'emittente che trasmette il dibattito. Non sono ammesse, invece, domande concordate, che priverebbero i duelli dell'effetto "sorpresa". Questo dimostra perché le campagne elettorali si sono spesso decise all'ultimo minuto: Nixon e Ford lo hanno dimostrato.

⁶⁵Cfr. M. RICCI, *Quando la vittoria in tv vale la presidenza USA*, in «La Repubblica», 23 marzo 1994, p. 4.

4. *Il web*

Se Roosevelt fece della radio la sua arma migliore e Kennedy fu il re del meccanismo televisivo, oggi la politica americana viaggia in rete. Mai nella storia un media così giovane ha portato a mobilitare milioni e milioni di persone. Una prima funzione politica che si può attribuire al web è quella di raccogliere fondi grazie a un sistema di piccole e medie donazioni: durante la campagna elettorale del 2004 il democratico Kerry riuscì a raccogliere ben 82 milioni di dollari su Internet.⁶⁶ Questi meccanismi di *fund raising* permettono donazioni provenienti da gruppi che, tradizionalmente, non hanno mai versato contributi volontari alla politica: i giovani, gli anziani o le persone provenienti dalle classi medio-basse.

Un altro potere straordinario del mondo del web risiede nella “contagiosità” dei suoi contenuti: Aron Smith, autore di numerosi studi per il Pew Research Center for the People and the Press, ha sostenuto che, nel 2008, uno degli elementi caratterizzanti la campagna elettorale è stata la diffusione “virale dei contenuti” di Internet. Circa un terzo degli utenti si è servito delle rete per inoltrare video, testi e altri contenuti che sono stato scambiati con altri utenti. Queste modalità, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, si sono soprattutto diffuse nei cittadini con un’età superiore ai 50 anni. I giovani invece hanno scambiato contenuti soprattutto sui *social network* come *Facebook* o *Twitter*.

Analizzando questi dati emerge che tutti i cittadini che hanno utilizzato il web per motivi politici sono andati alla ricerca di contenuti in linea con le proprie idee pregresse: la loro intenzione, infatti, è stata quella di trasformarsi in soggetti attivi nella nuova *agorà* mediatica.⁶⁷

Internet permette molti “miracoli”, come la comunicazione in tempo reale, che rende obsoleti milioni di volantini, le ore di telefonate ai sostenitori, i fax e quant’altro: tutto questo si può tradurre in una *e-mail* collettiva, in un evento su un *Secondlife*, in un video *YouTube*, in un *link* da condividere su *Facebook*. Tutto ciò si traduce in un tam-tam

⁶⁶Cfr. VACCARI, *La comunicazione politica negli Stati Uniti*, cit., pp. 153-159.

⁶⁷I dati della ricerca sono disponibili sul sito www.puntoinformatico.it e www.peopl-press.org.

Dalla radio a Facebook

comunicativo, che diffonde velocemente il messaggio e che permette di risparmiare milioni di dollari destinabili ad altri scopi.

Il già menzionato fenomeno dei *social network* è forse l'aspetto più importante della rivoluzione telematica: questi strumenti, infatti, permettono di creare delle reti sociali, a carattere locale e non, in grado di costruire dal basso la propaganda politica, spesso anche non coscientemente. Il fenomeno si è sviluppato inizialmente attorno al sito *MeetUp.com*, che permette ai cittadini di organizzare e gestire incontri fisici con persone affini per idee, affiliazioni politiche o altro. Il sito nacque per motivazioni commerciali nel 2002, ma già nel 2004 Bush e Kerry utilizzarono questo strumento per trovare volontari che organizzassero eventi in tutto il paese. Da questa semplice funzione oggi il mondo del web permette di condurre sondaggi, attività porta a porta, vendita di *gadgets* e reclutamento di nuovi volontari.

La potenza del "popolo di Internet" è testimoniata, inoltre, da molti episodi che hanno fatto la fortuna o la rovina di personaggi politici. Nell'agosto del 2006, per esempio, George Allen, senatore repubblicano della Virginia e aspirante candidato presidenziale nel 2008, apostrofò un ragazzo indiano (che stava riprendendo il suo comizio con una videocamera) con l'espressione razzista di "macaco". A poche ore dall'incidente, il video iniziò a circolare in rete per merito del suo avversario politico, il democratico Jim Webb. Il filmato raggiunse le 100.000 visualizzazioni e venne trasmesso da telegiornali e programmi televisivi. Allen, la cui riconferma era data da tutti come certa, perse le elezioni.⁶⁸ Di fronte ad una simile manifestazione di forza del nuovo *media*, i candidati non sono più in grado di sbagliare, mentire o omettere senza incorrere in qualche inconveniente e alle sue conseguenze.

Il mondo di Internet offre diverse possibilità a politici e candidati che vanno dai semplici siti personali, contenenti informazioni biografiche e piattaforme politiche, sino a meccanismi che permettono al comune cittadino di "flirtare" con la politica, potendo dialogare con candidati e politici. Il mezzo più diffuso prima dell'avvento dei *social network* è stato senza dubbio quello del *blog*, ovvero il diario *on-line*. Con questo mezzo i politici possono aggiornare in tempo reale le proprie attività, costruendo giorno per

⁶⁸Cfr. VACCARI, *La comunicazione politica negli Stati Uniti*, cit., pp.157-160.

giorno una storia politica insieme ai propri sostenitori. I commenti degli altri utenti diventano un mezzo per testare il proprio consenso e l'effetto delle proprie iniziative.

Nel 2005, un'altra rivoluzione si è compiuta: si chiama *YouTube*.⁶⁹ Il sito permette a tutti gli iscritti di caricare un proprio video e concedersi pochi minuti di popolarità, proprio come Andy Warhol aveva sognato. *YouTube* si candida a diventare il più influente mezzo di informazione e il più grande archivio video della cultura contemporanea, con più di un miliardo di contatti al giorno. McCain, Clinton, Obama hanno ovviamente ceduto al fascino di questo meccanismo al quale hanno affidato i propri video: questi non hanno nulla a che fare con i canonici spot elettorali, ma riprendono i candidati in ambientazioni calde, familiari, nelle quali si rivolgono ai telespettatori con un tono familiare e informale attraverso il quale si raccontano.

Il grande vantaggio, unito ai bassi costi, di questi strumenti risiede nel fatto che i candidati non devono scegliere solo una di queste piattaforme, ma possono agire su più fronti: nell'ultimo anno, Obama ha costruito un *account* su *Facebook* e su *Flickr* e ha costruito sul suo sito una vera e propria comunità chiamata MyBarakObama; Edwards è su *Delicious* e *Twitter*; Hillary Clinton su *MySpace*; McCain sia su *Facebook* che su *Eventful*.

Queste piattaforme permettono la creazione di un senso di appartenenza che ha riportato gli americani alla cittadinanza attiva. Lo hanno capito bene tutti questi esponenti della politica che, nell'ultima campagna elettorale, si sono circondati di esperti di questo tipo di dinamiche: Hillary Clinton ha introdotto nel proprio staff Crystal Patterson di DailyKos,⁷⁰ uno dei *blog* politici più gettonati d'America; John Edwards ha girato in lungo e largo gli USA con squadre di giovani *bloggers* in grado di comunicare in tempo reale con il mondo esterno.

Ma la vera novità in questo tipo di comunicazione è senza dubbio *Facebook*. *Facebook* è nato qualche anno fa per permettere agli studenti dei *college* americani di tenersi in contatto. Ideato dal venticinquenne Mark Zuckerberg, è il fenomeno *web* del momen-

⁶⁹*YouTube* è stato creato nel febbraio del 2005 da Jawed Karim, Chad Hurley e Steve Chen. A cinque anni di distanza esatti, oggi *YouTube* è di proprietà *Google*.

⁷⁰Fondato nel 2002 dal giovane Markos Moulitsas, *DailyKos* è un *blog* politico americano che pubblica interventi di orientamento liberale-progressista. Agisce come un *forum* collettivo ed è ormai la principale piattaforma web di discussione per quegli attivisti che svolgono attività di pressione sul partito democratico.

Dalla radio a Facebook

to: migliaia di persone lo utilizzano ogni giorno per scambiarsi immagini, *files*, video e informazioni di ogni genere. Ogni giorno questa grande comunità virtuale cresce con un ritmo di 150.000 nuovi iscritti. Il meccanismo di *Facebook* unisce in sé le peculiarità di un *blog*, di un *account* di posta elettronica e di un programma di messaggistica istantanea.

Ogni iscritto ha un profilo pubblico che contiene informazioni personali relative ai propri interessi, studi, lavoro, hobby, ecc. Ogni qual volta un proprio contatto modifica il proprio profilo o la propria “bacheca virtuale”, l’utente riceve una notifica. Durante le ultime elezioni presidenziali negli USA, tutti i candidati hanno utilizzato (e continuano a utilizzare) *Facebook*. Ogni candidato ha una serie di “amici” o *fans*: ognuno può commentare la attività del candidato e i contenuti che pubblica per interagire con esso (o con chi gestisce il profilo). A margine di questo meccanismo nascono gruppi di sostenitori e attività commerciali *on-line* che offrono *gadgets* dedicati al personaggio in questione.

Per sostenere il proprio candidato, *Facebook* possiede una specifica applicazione che per la politica americana è chiamata “*US politics*”, che permette di consultare i profili di candidati e politici. La stessa applicazione consente di scegliere il proprio preferito (esistono specifici meccanismi per affinare i criteri di ricerca) e pubblicare uno specifico riquadro sul proprio profilo personale. Null’altro che la trasposizione virtuale di spille, magliette, adesivi e volantini dal sapore antico, che contribuiscono e contribuiranno al sostegno di politici e candidati nell’era post-Obama.

BENEDETTA SCARIOT

Gli Stati Uniti e il PSI negli anni sessanta

Abstract: *From the elections of 1948, the strong presence of the Communist Party in Italy caused United States to take a strong interest in its relationship with the Italian Government, in order to prevent the Left from taking power. In fact the close relationship between Italy and the USA became the most effective way to reinforce the democratic identity, and the Atlantic loyalty of the country. It was a difficult and tortuous journey, riddled with the party and mistrust from some parts of the American Government, such as those in the US Embassy in Rome. It was a matter of understanding whether the Socialist Party had concretely and effectively chosen an alternative path which would preserve democracy and provide a leap in the direction of reforms for the country. The analysis of the events leads us to question whether it was Nenni's decision to encourage the faith and support of the United States, or whether it was the need to overcome the stagnant nature of the politics of the Christian Democrats which forced the socialists to change direction in a way which would lead them to government.*

Keywords: Italian Socialist Party; Italian Government during the '60s; US Foreign Policy; Pietro Nenni; John F. Kennedy; Lyndon B. Johnson.

Alle soglie degli anni sessanta il mondo stava cambiando; una serie di avvenimenti, casuali e non, stavano delineando quella che sarebbe stata chiamata la “stagione del disgelo”. Con la morte di Foster Dulles, la mistica della Guerra Fredda aveva perso il suo più ferreo difensore, Kruscev stava preparando il primo viaggio della storia di un leader sovietico negli Stati Uniti e, in quell'occasione, Mosca e Washington cercavano una conciliazione per la questione di Berlino.¹ Il 4 novembre 1958 Giovanni XXIII era diventato papa dimostrando fin da subito una prospettiva nuova riguardo al compito temporale della chiesa; la rigida intransigenza verso i comunisti, portata avanti dal papato fino a quel momento, doveva essere sostituita da un atteggiamento di serena operosità a favore della distensione e con questo spirito egli convocò il Concilio Vaticano II, non senza sollevare l'opposizione dei più intransigenti.²

La teoria della modernizzazione divenne la base del liberalismo democratico di Kennedy nella convinzione che questo approccio avrebbe neutralizzato ogni tentativo

¹ Cfr. G. MAMMARELLA, *L'America da Roosevelt a Reagan*, Roma-Bari, Laterza, 1984, pp. 311-315.

² Cfr. G. ZIZOLA, *Giovanni XXIII. La fede e la politica*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 138-155.

sovietico di imporre l'ideologia marxista nel mondo occidentale.³ La lotta tra le due superpotenze doveva essere rapportata al nuovo decennio e, pur venendo meno i pericoli del comunismo, Kennedy capì che non avrebbe avuto più senso condurre una lotta di supremazia da dietro le barricate dell'ideologia. Intuì che se le nazioni sviluppate fossero riuscite a creare un ordine di responsabilità e di giustizia, allora in esse il comunismo o qualunque forma di totalitarismo non sarebbe più stato un problema per l'ordine interno.⁴ Le direttrici di questa politica furono esposte da Kennedy nel giugno del 1960 con il discorso *Tempo di decisioni* e sebbene nei sedici punti presentati solo il dodicesimo citasse l'Europa, peraltro la parte orientale, questo non scoraggiò chi sperava di scovare una possibilità per l'Italia. Del resto, il presidente riconobbe apertamente «[...] that Europe, during his day in White House, was the key to America's success, security and survival in a dangerous world».⁵ Non destò, pertanto, stupore la decisione di inserire all'interno dell'amministrazione dei convinti europeisti come George Ball, Robert Schaezel e Walt Rostow a bilanciamento dell'impronta fortemente atlantista del dipartimento di stato.⁶

Le speranze non furono disattese e, nel marzo 1961, W. Averell Harriman, rappresentante personale del presidente, giunse in visita a Roma, ufficialmente per avviare i primi contatti con i politici italiani, ma soprattutto per fare il punto sulla grande questione che dominava la scena politica italiana in quel momento: capire da che parte stava il PSI. Una questione estremamente complicata, poiché racchiudeva la storia e l'evoluzione di un partito, di un paese e di una guerra, ma allo stesso tempo urgente, alla luce dei cambiamenti che la politica italiana mostrava di voler fare.

Le elezioni dell'aprile 1948 erano state il primo punto di contatto, repentinamente venuto meno, tra il Partito socialista di Pietro Nenni e gli Stati Uniti. Per un certo periodo, dopo la fine della guerra, gli Stati Uniti avevano esplorato la possibilità di sostenere nei governi europei la "terza forza" sul modello francese, cioè una forza

³ Cfr. N. GILMAN, *Mandarins of the Future*, London, The John Hopkins University Press, 2003, pp. 155-202; R. LATHAM, *The Liberal Moment*, Columbia University Press, New York, 1997, p. 56.

⁴ Cfr. A. SCHLESINGER, JR., *L'eredità di Kennedy*, in AA.VV., *Gli anni di Kennedy*, Milano, Comunità, 1964, pp. 29-30.

⁵ D. BRINKLEY - R.T. GRIFFITHS, *John F. Kennedy and Europe*, Baton Rouge, LSU Press, 1999, Foreword, p. xi.

⁶ Cfr. D.L. DI LEO, *George Ball and the Europeanists in the State Department, 1961-1963*, in D. BRINKLEY - R.T. GRIFFITHS, *John F. Kennedy and Europe*, Baton Rouge, LSU Press, 1999, pp. 263-280.

distinta dal comunismo e dal gollismo. Questa prospettiva, interpretata in chiave italiana, aveva individuato nei socialisti gli interlocutori più coerenti, anche se bastò poco per far capire agli americani la non attuabilità del progetto. La scissione di Saragat, considerato il vero terzoforzista tra i socialisti italiani, aveva tolto al PSI il sostegno dell'elettorato socialista moderato, lasciandolo in balia del confronto con i comunisti. In gran parte dell'Europa si era concretizzato il piano originario del pensiero americano, ovvero la presenza di forti partiti socialisti legati all'Occidente, capaci di far sentire un costruttivo e importante slancio progressista. Il PSI aveva scelto una via diversa, ma, data la forte identificazione ideologica con l'Unione Sovietica, non sarebbe potuto essere altrimenti.⁷

Christine Vodovar, nel suo saggio sulle differenze esistenti tra socialismo italiano e francese in relazione con gli Stati Uniti, fa una panoramica sulla cosiddetta "anomalia socialista" italiana.⁸ Il PSI aveva scelto di percorrere un cammino autonomo rispetto ai compagni europei e ai progetti americani, perché il partito presentava degli aspetti unici e tacciabili di anti-americanismo. I socialisti italiani mantenevano ancora un approccio marxista-leninista nelle relazioni internazionali, approccio in cui non c'era spazio per un dialogo con il capitalismo, perché il confronto veniva ridotto al binomio proletariato-borghesia nell'unica prospettiva di lotta oppressi e oppressori. La stessa politica estera non era considerata un terreno su cui confrontarsi, ma solo un pretesto per manifestare la propria critica, spesso violenta. I due punti da cui partivano per muovere il proprio dissenso generalizzato erano, da una parte, considerare gli americani imperialisti e, dall'altra, mossi dall'intenzione di asservire l'Europa e il resto del mondo.⁹ Anche la "seconda rifondazione" del Partito socialista, affidata a Rodolfo Morandi nel 1950, che aveva dato vita a un apparato burocratico efficiente, aveva tuttavia lasciato immutati gli aspetti ideologici, al punto che lui stesso aveva precisato in modo netto che la loro adesione al leninismo corrispondeva al rifiuto della socialdemocrazia.¹⁰

⁷ Cfr. P. MATTERA, *Storia del PSI*, Roma, Carocci, 2010, pp. 149-150.

⁸ Cfr. C. VODOVAR, *Stessa famiglia, diverso approccio. I socialisti italiani e francesi di fronte all'America, 1945-1960*, in AA.VV., *L'antiamericanismo in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2004.

⁹ Cfr. MATTERA, *Storia del PSI*, cit., p. 152.

¹⁰ Cfr. AA.VV., *Morandi e la democrazia del socialismo*, Venezia, Marsilio Editori, 1978, p. 80.

Le cose sembrarono cambiare a partire dalla metà degli anni cinquanta quando Nenni aprì idealmente una fase nuova, lasciando però inalterata, in un primo momento, la questione che nel tempo aveva pesato di più, ovvero l'alleanza con i comunisti. Non tanto perché fosse una questione marginale, dal momento che qualunque giudizio internazionale sui socialisti era sempre stato mediato dalla natura di questa alleanza, ma perché sapeva di non poter superare *tout court* un elemento tanto identificante per il partito. Secondo Santarelli, Nenni seppe afferrare il senso dell'aspirazione etico-politica a un "terzo tempo", che emerse nelle élite democratico-cristiane della nuova generazione,¹¹ anche se l'intuizione del segretario necessitò di tempo e pesanti avalli per essere condivisa dalla base.

Il trauma della destalinizzazione e le vicende di Polonia e Ungheria offrirono a Nenni il tassello mancante per operare il superamento del mito dell'Unione Sovietica da cui, per i socialisti, discendeva la convinzione che non ci potesse essere vero socialismo senza PCI, ma ciò non avvenne facilmente. La sinistra italiana si sentì scossa dalle vicende sovietiche e se da una parte Nenni le considerò l'occasione per rendere più marcato il cambiamento, dall'altro non poté non valutare anche i problemi organizzativi che ne sarebbero derivati, uno per tutti, la questione dei finanziamenti. Nenni cercò di riallacciare i rapporti con l'Internazionale socialista e il 25 agosto 1956 incontrò Saragat a Pralognan, scatenando non poche polemiche, per motivi diversi, in tutte le forze politiche italiane. Dimostrò il coraggio di perseguire l'intuizione di ciò cui l'Italia in quel momento abbisognava, rimanendo fedele ai propri valori. Ciò era già emerso chiaramente nelle visite che aveva compiuto nel 1955 a Mosca e Pechino, dove aveva cercato di dare respiro internazionale alla propria iniziativa, sottolineando che i valori fondamentali socialisti rimanevano immutati, semplicemente espressi autonomamente dal filtro comunista.

Il rapporto Krusciov, emerso nel corso del XX congresso del PCUS, scosse nel profondo l'anima comunista italiana e, come sostiene Simona Colarizi, il trauma che ne derivò fornisce la chiave storica in cui va letto tutto l'atteggiamento politico di Nenni da questo momento in poi.¹² Senza dubbio lo stato di confusione del PCI, se non favori,

¹¹ Cfr. E. SANTARELLI, *Pietro Nenni*, Torino, UTET, 1988, p. 324.

¹² Cfr. *ibid.*, p. 343.

almeno non ostacolò l'iniziativa di Nenni che comunque non mancava di detrattori. *In primis* la chiesa, che si diceva profondamente contraria all'ipotesi e invitava la DC a non sostenere nemmeno velatamente né un'apertura a sinistra, né un governo tripartito DC, PSDI, PRI,¹³ ma anche la stessa base socialista che continuava a percorrere il conosciuto terreno ideologico apparentemente tralasciando il grande cambiamento in corso. Nel quadro dell'incertezza interna e internazionale che presentava il 1956, le elezioni amministrative furono un banco di prova fondamentale per determinare il futuro dei socialisti.

Dal dopoguerra in poi, le urne erano sempre state molto critiche verso le scelte del PSI; idealmente avevano dato un riscontro negativo alla linea di partito nonostante rispecchiasse la cultura socialista italiana. I "condizionamenti" internazionali anti-comunisti avevano sempre avuto il sopravvento nella scelta dell'elettore italiano e, dopo numerosi anni di "chiusura", risultava difficile prevedere l'esito delle amministrative del 1956. La nuova linea del PSI, però, fu premiata e questo sembrò offrire a Nenni l'autorevolezza per proseguire verso il cambiamento, tanto che alla vigilia del XXXII congresso socialista di Venezia, la direzione del partito votò all'unanimità il documento presentato dal segretario, in cui si auspicavano due passi fondamentali: la rottura definitiva dell'unità di azione con il PCI e il dialogo con il PSDI, per giungere, un giorno, all'unificazione. L'importanza del congresso di Venezia è intuibile dallo strascico di reazioni che lasciò. Significativi i documenti "segreti", che testimoniano il fermento degli oppositori di Nenni, i quali cercavano di ripristinare l'unità di azione con il PCI¹⁴ e riportavano "il disorientamento generale" causato da un'azione che non si sarebbe nemmeno dovuta presentare.¹⁵ Il nuovo corso del pensiero socialista si concretizzò con l'accoglimento favorevole dei trattati di Roma, considerati un mezzo per giungere al

¹³ Cfr. R. SANI, *Da De Gasperi a Fanfani*, Brescia, Morcelliana, 1986, p. 145.

¹⁴ Cfr. *Rapporto segreto del SIFAR*, aprile 1957, in M. FRANZINELLI, *Il piano Solo*, Milano, Mondadori, 2010, pp. 21-23; cfr. *Libro Bianco sull'illecita ingerenza dell'apparato comunista nel dibattito congressuale e nella vita del PSI*, Milano, L'Arpione, 1959. Il rapporto segreto del SIFAR testimonia l'incontro tra i segretari romani del PCI e del PSI, Nannuzzi e Venturini, per rinsaldare e promuovere l'unità d'azione tra i partiti, a dispetto delle direttive di Nenni.

¹⁵ Cfr. *Rapporto riservato della Polizia*, 20 febbraio 1957 (*ibid.*, pp. 21-23), in cui si analizzano le reazioni dei vari segmenti della società italiana di fronte a questo cambio di prospettiva politica. Si veda anche *Libro Bianco sull'illecita ingerenza dell'apparato comunista nel dibattito congressuale e nella vita del PSI*, Milano, L'Arpione, 1959.

Mercato comune europeo¹⁶ e la riflessione critica degli avvenimenti ungheresi, concludendo che la prospettiva socialista doveva dissociarsi dalle mistificazioni dello stato-guida e dal silenzio verso tali degenerazioni.¹⁷

Il 1958 si aprì con molti interrogativi da risolvere, soprattutto in vista delle elezioni di maggio. Il PSI era ormai spaccato nelle due correnti, autonomista e unitaria, e l'appuntamento elettorale offriva un buon banco di prova per il futuro. La strategia della campagna elettorale di Nenni si rivolse in particolar modo agli elettori del PCI delusi dai fatti d'Ungheria e verso i ceti di orientamento progressista e democratico che non avevano mai votato il PSI a causa dell'alleanza frontista.¹⁸ Nenni puntò a dimostrare che la "politica delle cose" proposta dai socialisti aveva delle significative convergenze con le tendenze espresse dalla sinistra democristiana, le quali si potevano riassumere con la formula del "neo-capitalismo";¹⁹ allo stesso tempo, però, era conscio che non sarebbe stato facile conciliare le esigenze elettorali con le resistenze interne al partito: le altre correnti e la stessa base, infatti, continuavano a discutere animatamente riguardo le possibili "forme democratiche del marxismo", smentendo quindi visioni edulcorate della lotta operaia.²⁰

L'autunno del 1958, per Nenni, fu allo stesso tempo il momento più duro ma anche il più significativo per tutto quello che sarebbe accaduto dopo. Politicamente circondato dagli oppositori del cambiamento, tanto all'esterno che all'interno, seppe dimostrare coraggio e perseveranza per non venir meno al progetto politico costruito e perseguito fino a quel momento.²¹ Durante il congresso di Napoli del gennaio 1959, con il 58,30% dei voti, Nenni riassunse il controllo del partito ma, soprattutto, parlò di scelta definitiva della democrazia e del metodo democratico, di dialogo con i cattolici e di direzione pubblica dell'economia. Se il 1959 fu per i socialisti l'anno in cui Nenni divenne leader a pieno titolo, per la Democrazia cristiana fu l'anno che segnò il tramonto di Fanfani ed è evidente che, nell'ottica complessiva della situazione italiana, questo cambiamento giunse concomitante al ritrovamento, almeno in parte, della compattezza socialista.

¹⁶ Cfr. C. CARTIGLIA, *Il partito socialista italiano 1892-1962*, Torino, Loescher, 1978, pp. 412-413.

¹⁷ Cfr. *La condanna di Nagy*, in «MondOperaio», maggio 1958.

¹⁸ Cfr. MATTERA, *Storia del PSI*, cit., pp. 174-175.

¹⁹ Cfr. P. DI LORETO, *La difficile transizione*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 230.

²⁰ Cfr. T. VECCHIETTI, *Alternativa democratica e socialista*, in «MondOperaio», febbraio 1958; R. PANZIERI - L. LIBERTINI, *Sette tesi sulla questione del controllo operaio*, *ibid.*

²¹ Cfr. SANTARELLI, *Pietro Nenni*, cit., p. 354.

Gli obiettivi indicati dagli americani nel *Draft Statement of U.S. Policy toward Italy* dell'agosto 1960²² non erano particolarmente diversi da quelli del decennio precedente; esisteva, però, un elemento di discontinuità rappresentato dal fatto che la svolta socialista sembrava poter scalfire l'immobilismo della politica italiana. Nei documenti del dipartimento di stato cominciava a emergere sempre più insistentemente la convinzione che fosse necessario trovare una soluzione allo stallo del centrismo e che questa potesse scaturire da un governo di centro-sinistra con l'appoggio esterno dei socialisti, sempre che si verificassero determinate condizioni, prima fra tutte una svolta autonomista definitiva. Gli americani non conoscevano i socialisti e il loro leader Pietro Nenni se non attraverso la lente comunista; pertanto, avrebbero forse preferito dei tempi di valutazione più lunghi, ma la rapida evoluzione interna sia democristiana che socialista accelerò i tempi. Il senatore Hubert Humphrey, a nome del Committee on Foreign Relations, scrisse al segretario di stato Dean Rusk che, vista la possibile imminente nascita di un governo con i socialisti, sarebbe stato opportuno incontrare personalmente Nenni perché «I wanted to be sure that Mr.Nenni had the most friendly attitude about the United States and that is why I have repeatedly urged that Mr.Nenni be brought to the United States. I think he ought to come, I know it is in our National interest».²³ Lo stesso William Tyler, che l'anno prima aveva prontamente smentito coinvolgimenti americani nelle questioni interne italiane, ora considerava auspicabile un viaggio di Nenni negli Stati Uniti e cominciava a pianificare le condizioni perché questo avvenisse.²⁴

Apparve evidente che l'iniziativa democristiana di aprire al centro-sinistra avesse colto di sorpresa gli americani, costretti in tempi brevi a valutare una situazione che appariva fuori dal loro controllo. Dean Rusk, il 20 febbraio, ovvero il giorno prima della nascita del nuovo governo, scrisse al presidente Kennedy un memorandum in cui affermava che non c'erano le condizioni per un intervento diretto e categorico, ma poiché l'amministrazione percepiva la collaborazione tra PSI e DC come un elemento di

²² Cfr. *National Security Council Report*, NSC 6014, in *Foreign Relations of United States of America* [d'ora in avanti, FRUS], 1958-1960. *Western Europe (1958-1960)*, vol. VII, part II, Washington, U.S. Government Printing Office, 1958-1960, n. 278, pp. 600-609.

²³ *Italy: Nenni's Possible Visit to US 1962*, January 19, 1962, in THE NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION [d'ora in avanti, NARA], NND 989726 Entry 594, box 5, lot file 68 D 436.

²⁴ Cfr. *Confidential*, American Embassy, February 15, 1962, *ibid.*

grande incertezza, scriveva: «Our task will be one of helping our Italian friends to reap from situation the benefits that we and they hope for (in isolation of the Communists and the strengthening of Italian democracy) and to avoid the dangers, both in foreign and internal affairs, that we and they fear».²⁵

Gli americani salutarono il quarto governo Fanfani, detto di centro-sinistra “programmatico”, con atteggiamento possibilista ma cauto; non nutrivano aspettative di cambiamenti immediati e drastici, ma percepivano che l’Italia si trovava a un punto di svolta che si sarebbe potuto rivelare tanto positivo quanto negativo.

Il *Preliminary Political and Economic Guidance for FY 1960 MAP Programming* discusso nel 1959 aveva inaugurato una nuova strategia americana in Europa con la fine dei cosiddetti “finanziamenti a pioggia” e la documentazione evidenzia che l’Italia aveva occupato molto spazio all’interno di questa riflessione perché, sebbene il paese appartenesse al terzo gruppo di priorità strategica,²⁶ quello cioè dei paesi che venivano considerati sufficientemente stabili, era al tempo stesso strutturalmente debole e strategicamente troppo importante per essere lasciato completamente al proprio destino.²⁷

Il 6 maggio 1962 gli americani si sentirono rassicurati dall’elezione di Antonio Segni alla presidenza della repubblica poiché non solo assicurò che l’apertura a sinistra non avrebbe apportato nessun cambiamento in politica estera, ma confermò il desiderio di mantenere un canale privilegiato con l’amministrazione americana. Allo stesso modo, le elezioni locali italiane il mese successivo non dimostrarono un grande entusiasmo dell’elettorato per il nuovo governo, ma lasciarono soddisfatti gli americani che non nascondevano la consueta preoccupazione per la sicurezza del territorio italiano rispetto alla minaccia comunista esterna.²⁸

²⁵ *Memorandum from Secretary of State Rusk to President Kennedy*, February 20, 1962 in FRUS, 1961-1963, *Western Europe and Canada*, vol. XIII, Washington, U.S. Government Printing Office, 2001, n. 296, pp. 826-29.

²⁶ Cfr. *Secret*, 4101, *Western Europe General Strategic*, in NARA, RG 59, NND 959231, box 2, Mutual Security Program Files (1961-1963). In esso venivano stilate le “general strategic priorities of countries”: «First and Equal Priority: Francia, Germania, Turchia e Gran Bretagna; Second and Equal Priority: Danimarca e Grecia - Third and Equal Priority: Belgio, Italia, Olanda, Norvegia e Spagna». *Ibid.*

²⁷ Cfr. *Memorandum*, in *Mutual Security Evaluation Report of Italy*, June 30, 1961, in NARA, RG 59, NND 959231, box 1.

²⁸ Cfr. *Secret-Key Background Factors*, Bureau of European Affairs Office of Atlantic Political and Military Affairs, in NARA, NND 959231, RG 59, box 3.

L'aspetto più interessante e nuovo dell'analisi americana compiuta nel 1962 fu che, dopo anni in cui si era temuta la sovversione interna, fomentata dal forte partito comunista e dal connivente partito socialista, ora si faceva riferimento a una minaccia esterna sovietica alla quale, però, l'Italia non avrebbe potuto opporsi da sola a causa delle proprie limitate forze armate. Il governo italiano era consapevole delle proprie incapacità e pertanto aveva scelto l'allineamento atlantico anche per garantire la propria sicurezza. Un brusco ritiro delle truppe americane, infatti, avrebbe esposto l'Italia a un rischio molto grande, al quale il paese non avrebbe avuto modo di far fronte. L'alternativa di lungo termine che si prospettava oscillava tra la possibilità di un attacco sovietico e l'impossibilità di aumentare gli investimenti per la difesa.²⁹ Pertanto, uno degli obiettivi di breve periodo che gli americani si davano verso l'Italia era di aumentare il contributo italiano all'interno della NATO nella tutela dei nostri e dei loro interessi. La situazione italiana presentava ancora delle incertezze e i mesi successivi sarebbero stati decisivi per capire se l'esperienza di centro-sinistra poteva considerarsi una scelta definitiva o di passaggio, ma cominciavano a emergere dei chiari segni di ottimismo da parte degli Stati Uniti.

Nel settembre 1962 il National Security Council descrisse il centro-sinistra come «[...] the best opportunity, after over a decade of weak center governments, to traslate Italy's economic miracle into more for the people through social and economic reform».³⁰

Il presidente e la Casa Bianca si dimostravano più entusiasti dell'ambasciata a Roma e del dipartimento di stato, ma la via del consenso era stata imboccata. Ormai tutti si erano convinti della veridicità della svolta dei socialisti che ormai attendeva solo di essere declinata in qualcosa di concreto per il bene del paese.³¹ Si arrivò alle soglie del 1963 con un risultato paradossale: gli americani si erano convinti di una formula politica fino a pochi mesi prima guardata con sospetto grazie ai segnali positivi ricevuti

²⁹ Cfr. *Secret-Key Background Factors*, Bureau of European Affairs Office of Atlantic Political and Military Affairs, *ibid.*

³⁰ Cfr. *The Italian Political Situation: Assessment and Prospects*, in NARA, NND 989726, RG 59, box 5.

³¹ Cfr. *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to Vice President Johnson*, September 5, 1962, n. 307, in FRUS, 1961-1963, p. 851; *Editorial Note*, September 12, 1962, n. 308, *ibid.*

dai socialisti, i quali però si stavano preparando al congresso tra mille difficoltà a causa delle spaccature interne.

Durante la “notte di San Gregorio”, il 16 giugno 1963, fu evidente che il PSI era a un passo dallo sbandò; la frattura avvenne addirittura all’interno della corrente autonomista poiché Lombardi bocciò il compromesso raggiunto per la legge urbanistica e tolse a Nenni la maggioranza del partito. La conseguenza di quell’atto fu la costituzione di un governo monocolore di passaggio affidato a Giovanni Leone, in attesa che si svolgesse il congresso socialista di Roma che avrebbe decretato quale via avrebbe abbracciato il PSI nel futuro.

La documentazione americana dedicata all’Italia in questa prima parte del 1963 risulta abbastanza scarna, probabilmente perché c’era la sensazione che il centro-sinistra fosse stato avviato e che le difficoltà fossero legate a questioni di equilibrio più che di sostanza. Rimaneva da fare una valutazione di lungo periodo sul distacco definitivo dei socialisti dai comunisti, ma dal punto di vista della politica estera, preoccupazione principale degli Stati Uniti da sempre, il centro-sinistra aveva superato l’esame. Nei documenti traspariva l’interesse di coinvolgere l’Italia nel più ampio ambito dei progetti internazionali, nella convinzione che l’eventuale ostacolo da superare potesse essere la debolezza economica o militare, non certo ideologica.

La presenza socialista non aveva variato i termini delle alleanze atlantiche ed europee e non c’era stato alcun contraccolpo al ritiro dei missili *Jupiter*³² a seguito della crisi dei missili di Cuba. Fanfani, inoltre, nell’estate del 1962, aveva ribaltato la posizione precedentemente tenuta dal governo italiano, appoggiando con decisione l’entrata della Gran Bretagna nella CEE.

³² Cfr. *Telegram from Embassy in Italy to the Department of State*, January 9, 1963, n. 310, *ibid.*, pp. 853-854; *Memorandum of Conversation*, January 16, 1963, n. 312, *ibid.*, pp. 858-864. L’ambasciatore Reinhardt aveva incontrato Fanfani e Andreotti per parlare della questione del ritiro dei missili; non è che non ci fosse stata alcuna rimostranza; anzi, Andreotti si era dimostrato particolarmente seccato, ma di fatto l’unico problema che emerse fu in relazione alla tempistica dell’annuncio che doveva essere ben ponderata visto che ad aprile ci sarebbero state le elezioni.

Nel gennaio 1963 l'ambasciata di Roma scriveva al dipartimento di stato che, vista la situazione di relativa tranquillità dell'Europa occidentale e del paese stesso, l'Italia poteva giocare un ruolo più importante nei vari contesti internazionali e ciò sarebbe potuto tornare utile anche a livello interno. Affermava infatti: «The Italian center left government and its political and press supporters appear to be moving closer to United States views with respect to certain elements of foreign policy than are anti-communist center and conservative elements, which traditionally support us here».³³ Era evidente che non ci fosse più una pressante preoccupazione nei confronti dei socialisti, appurato che il passo verso la democrazia, pur con la dovuta cautela, doveva considerarsi compiuto, era necessario inserirlo all'interno dell'esperienza politica italiana diventando qualcosa di concreto. Le elezioni di aprile avevano fatto chiaramente capire che: «First attempt will probably be to regroup center-left, but it will be delicate operation. DC is far from united and, particularly if PSI attempts press advantage in terms of “unreasonable” program demands, new center-left combinations might easily fall part before it began».³⁴

Si trattava di una lucidissima analisi della situazione italiana, tanto che, poco dopo la previsione, si realizzò. Kennedy venne in visita ufficiale in Italia nel giugno 1963 e al di là delle ampie conversazioni che tenne con i principali protagonisti della scena politica italiana, risulta importante soffermarsi su alcuni particolari.

Erano passati solo pochi giorni dalla “notte di San Gregorio”, peraltro pienamente prevista dall'ambasciata e tuttavia l'atteggiamento di Kennedy apparve interlocutorio ma tranquillo. Incontrando Nenni, il presidente gli rivolse una domanda diretta sul destino del centro-sinistra, ovvero se il PSI avrebbe potuto collaborare con la maggioranza o se l'esperienza fosse prematuramente sfumata e Nenni rispose con un: «Sì, senza riserva».³⁵ Questo scambio sembrò essere convincente per Kennedy perché approfondì il discorso anche sulla possibilità di una rottura all'interno del PSI; sembrò più tranquillo di Segni che, al contrario, continuava a mantenere un atteggiamento di

³³ *Telegram from Embassy in Italy to the Department of State*, January 12, 1963, n. 311, pp. 854-857, *ibid.*

³⁴ *Editorial Note*, May 13, 1963, n. 316, pp. 875-876, *ibid.*

³⁵ *Italian Domestic Political Scene*, July 1, 1963, in NARA, NND 989726, RG 59, Entry 5294, box 6, Lot File 68 D 436.

chiusura rispetto al centro-sinistra.³⁶ Del resto, come aveva avuto modo di rilevare l'ambasciata, la prospettiva era molto cambiata; un tempo c'era stato il timore che la democrazia potesse essere scalzata dal comunismo, ma ora l'alternativa si poneva tra forze democratiche conservatrici o progressiste, una scelta che poteva essere rimessa totalmente al popolo italiano senza correre rischi.

Che il tempo dei dubbi verso i socialisti fosse definitivamente finito, nonostante le difficoltà interne al partito, lo evidenziarono due episodi accaduti in concomitanza del viaggio. Saragat non fu invitato alla cena riservata svoltasi al Quirinale ed essendosi sentito escluso, decise di non partecipare nemmeno al ricevimento allargato. Fraleigh, consigliere dell'ambasciata, qualche giorno dopo gli scrisse dicendo che il presidente Kennedy era dispiaciuto per la sua assenza, ma il mancato invito era stato davvero un chiaro segnale dell'uscita di scena dei socialdemocratici dai piani americani e, di questo, ne ebbe consapevolezza anche il leader socialdemocratico.³⁷ Viceversa, l'atteggiamento estremamente attento di Schlesinger nei confronti di Nenni dimostrò l'opposta inclinazione nei confronti dei socialisti. Victor Sullam disse di aver avuto l'impressione che Nenni pensasse di aver ricevuto un invito ufficiale da parte di Kennedy; a differenza degli anni precedenti, quando la questione della visita di Nenni era stata affrontata con molta circospezione, in questo caso, Schlesinger affermò che si sarebbe dovuto procedere con un invito ufficiale.³⁸ L'importanza dell'episodio, non risiede tanto nell'esito pratico che non ci fu, dato che l'imminenza del congresso socialista non permise a nessuna delle due parti di organizzare il viaggio, ma nella predisposizione evidenziata dal dipartimento di stato. Lo slancio di Washington era stato immediato e senza riserva e se anche fu prontamente smorzato dall'ambasciata, dimostrò un rapporto molto diverso rispetto al passato.

La stessa lettera di William Fraleigh a Charles Stout, incaricato per gli affari italiani presso il dipartimento di stato, con la quale si cercava di mettere in guardia rispetto ad atteggiamenti troppo espliciti, dimostrava quanti passi avanti erano stati fatti. Fraleigh sosteneva che, negli ultimi tempi, Nenni aveva incontrato molte personalità di spicco

³⁶ Cfr. *Confidential-Memorandum of Conversation-Internal Political Scene*, July 2, 1963, *ibid.*

³⁷ Cfr. *Confidential*, July 2, 1963, *ibid.*

³⁸ Cfr. *Memorandum for W. Tyler from A. Schlesinger, Jr.*, September 27, 1963, in NARA, NND 989726, RG 59, Entry 5294, box 5, Lot File 68 D 436.

Gli Stati Uniti e il Psi negli anni sessanta

degli Stati Uniti come Bowie, Neumann, Rockefeller e Kissinger; questi incontri erano stati più che positivi, ma, vista l'imminenza del congresso e la situazione delicata che stava attraversando il PSI, sarebbe stato bene sospenderli per non dare l'impressione che fosse in atto una specifica strategia. Non ultimo, Fraleigh sottolineò che un invito rivolto a Nenni prima ancora di fissare una data per la visita ufficiale di Segni, sarebbe stato un atto di scortesia da non fare.³⁹ L'amministrazione Kennedy pertanto dimostrò, come già aveva dichiarato nell'agosto precedente, che Nenni valeva come il partito intero e che la fattibilità del centro-sinistra si sarebbe misurata con la capacità del segretario di trattenere le redini di un partito che non veniva quasi mai guardato nel suo insieme.

Il richiamo dell'ambasciata sull'imminenza del congresso si presentava come l'unico accenno alla politica interna da parte degli Stati Uniti. Il dipartimento di stato riteneva sufficiente essere certi della scelta democratica, atlantica ed europea di Nenni, mettendo in secondo piano lo scontro tra correnti che continuava a esserci. Non si trattava di superficialità da parte degli Stati Uniti, ma di un grado di coinvolgimento relativo al peso politico del soggetto. L'importanza dell'Italia nasceva dal grado di tensione attuale della guerra fredda e dalla stabilità e democraticità che il governo riusciva a garantire. Kennedy, nell'incontro con Segni, aveva dichiarato che la minaccia sovietica in Europa era da considerarsi decrescente⁴⁰ e il fatto che, seppur tra mille difficoltà, il centro-sinistra fosse nato, avesse trovato una propria dimensione e avesse cominciato ad attuare le riforme, per gli americani era un sufficiente segno di stabilità. Si aggiunga che il viaggio in Italia di Kennedy aveva riscosso un grande entusiasmo popolare, dando agli americani delle rassicurazioni sul favore degli italiani verso gli Stati Uniti.⁴¹

Il congresso socialista si tenne a Roma dal 25 al 29 ottobre 1963 e, nonostante la maggior parte degli osservatori si aspettasse una scissione, Nenni riuscì a vincere la sua ennesima battaglia contro la corrente di sinistra del partito e definì inequivocabilmente il futuro del PSI.⁴² Nenni scelse una strada che prevedeva obiettivi condivisi e approvati dagli Stati Uniti, tant'è che la stampa estera ebbe parole di equilibrata soddisfazione per

³⁹ Cfr. *American Embassy to Charles R. Stout*, October 14, 1963, *ibid.*

⁴⁰ Cfr. *The President's Trip to Europe*, July 2, 1963, in NARA, NND 989726, RG 59, Entry 5294, box 6.

⁴¹ Cfr. *Confidential*, Department of the Army Staff Communications Office, *ibid.*

⁴² Cfr. P. NENNI, *Il socialismo nella democrazia-Realtà del presente*, Firenze, Vallecchi, 1966, pp. 261-263.

l'esito del congresso. Il risultato garantiva agli occhi degli Stati Uniti la stabilità interna con qualunque governo si fosse formato.

Se il PSI e la DC fossero riusciti a trovare un punto di convergenza sul riformismo, il centro-sinistra avrebbe rappresentato una formula adatta allo scopo senza alcun timore che i socialisti fossero un cavallo di Troia per i comunisti; se l'incontro non si fosse concretizzato con tutta probabilità si sarebbe tornati al centrismo, con i socialisti all'opposizione ma su base democratica e senza il timore che andassero a rinforzare il fronte di sinistra. È comprensibile, pertanto, che le alleanze locali che ancora esistevano tra socialisti e comunisti o il tumulto dell'ala sinistra dei socialisti, non preoccupassero eccessivamente gli americani, che erano più interessati al quadro generale della politica italiana piuttosto che ai moti di assestamento.

La prematura morte del presidente Kennedy avvenne nel corso delle trattative per la formulazione del primo governo con partecipazione socialista dal 1947. La vicenda generò in Italia un'ondata di sgomento, confermando la vicinanza che gli italiani sentivano per gli Stati Uniti e per il presidente che aveva rappresentato, a torto o a ragione, un nuovo capitolo di speranza.⁴³ Assunse la presidenza Johnson, il quale fin da subito affermò di voler continuare la politica di Kennedy.⁴⁴ Come dettagliatamente dimostrato da Nuti, il vice presidente Johnson nell'estate dell'anno precedente aveva compiuto delle rapide visite in Italia, durante le quali aveva incontrato diversi protagonisti politici italiani e aveva avuto modo di farsi portavoce del favore della Casa Bianca verso la nascita del centro-sinistra.⁴⁵

Il 4 dicembre 1963 nacque il governo Moro, con Nenni vice presidente del consiglio e ben quattro ministri socialisti. Si apriva una nuova fase, quella del fare. Se fino ad allora l'impegno maggiore era stato profuso per dimostrare l'affidabilità necessaria per arrivare alla formazione del governo, adesso bisognava dimostrare la capacità di attuare il riformismo. Nenni sapeva che il PSI partiva con lo svantaggio dell'inesperienza, poiché negli anni dell'opposizione il partito si era concentrato prevalentemente sulle

⁴³ Cfr. L. NUTI, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 655.

⁴⁴ Cfr. *Memorandum of Conversation*, November 25, 1963, in FRUS, 1961-1963, vol. XXII, n. 322.

⁴⁵ Cfr. NUTI, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra*, cit., pp. 496-500.

Gli Stati Uniti e il Psi negli anni sessanta

problematiche interne e di questo ne erano consci anche gli americani.⁴⁶ Nell'aprile del 1964, dipartimento di stato e Foreign Office consideravano entrambi un successo che la coalizione avesse tenuto nonostante le difficoltà, ed erano convinti che con il passare dei mesi anche i detrattori più convinti avrebbero cambiato idea. Vennero usate parole di apprezzamento: «Nenni's moderation, Moro's unexpected firmness and Saragat's impressive diplomatic performance here (London), in Paris and in Washington have all done much to bolster confidence in the government on the part of its members and the Italian public».⁴⁷

Le considerazioni di Stati Uniti e Gran Bretagna toccavano anche l'argomento più dibattuto degli ultimi anni ovvero il futuro della sinistra italiana, in particolare del PSI; per lungo tempo, e a ragione, i socialisti erano stati considerati provvisoriamente alleati della DC ma naturalmente tendenti verso il PCI. Questo timore appariva ora completamente superato e il Foreign Office dava un'ampia spiegazione del perché: *in primis* c'era la certezza che la svolta autonomista di Nenni fosse irreversibile e la nascita del PSIUP era stata interpretata come una conferma da parte degli stessi carristi di questa convinzione. Non bisognava dimenticare, però, che il fatto che i due alleati considerassero la situazione stabile e capace di dare al paese le risposte di cui aveva bisogno, sventando il pericolo comunista che aveva immobilizzato il decennio precedente, era semplicemente un punto di partenza per la politica italiana, non un punto di arrivo.

Di grande interesse per gli sviluppi successivi appare il documento intitolato *Stresses and Strains in Political Parties since formation of Moro's Government*,⁴⁸ inviato dall'ambasciata di Roma al dipartimento di stato in cui emergeva un quadro dettagliato della situazione dei partiti italiani. Non tanto con l'intenzione di argomentare la riuscita o il fallimento futuro del centro-sinistra, ma solo per mostrare «*how lively democratic leadership continues to be in Italy*». L'uso di "lively" faceva supporre un'accezione positiva del termine "vivace" e, infatti, la conclusione dell'analisi non si presentava particolarmente negativa poiché diceva: «That being the case [lively democratic

⁴⁶ Cfr. *Airgram to the Department of State to American Embassy*, January 3, 1964, in NARA, 959000, RG 59, box 2358.

⁴⁷ *Airgram to the Department of State to American Embassy*, April 8, 1964, *ibid.*

⁴⁸ Cfr. *Confidential from Embassy Rome to the Department of State*, May 15, 1964, in NARA, NND 959000, RG 59, box 2362.

leadership], the prospects for a Center-Left type of government continuing in Italy, despite all the hazards, seem fairly good. What the Italians lack in discipline and constancy they make up for, in part at least, in self-criticism and sense of humor. These characteristics help to explain the wide range of views on the progress of the present government. No one expected that the Center-Left would have easy sailing anyway. But the country seems basically viable, politically as well as economically, and while even the near future is far from clear, grounds for mild optimism are not lacking».⁴⁹

L'immagine dei partiti che usciva da questa analisi era in generale abbastanza sconfortante ad eccezione del PSI, il quale fu presentato come il partito che più sentiva la carica di entusiasmo verso il centro-sinistra e che più era proiettato verso il riformismo nei confronti del quale dimostrava addirittura impazienza. La situazione economica che si era evidenziata aveva allungato i tempi dell'azione ma nonostante le mille difficoltà «the PSI, especially Nenni personally, are bearing up with fortitude, taking stock from time to time, urging the government and the country along, refusing to panic and hoping for the best».⁵⁰

A dispetto, però, delle più rosee premesse, l'estate del 1964 risultò fatale per il centro-sinistra. Fin dall'inizio era stato chiaro che la ricerca di una comune linea politica tra riformisti e conservatori non sarebbe stata una cosa facile, ma in pochi avevano previsto che il vasto e dettagliato programma del governo Moro avrebbe dovuto fare i conti con le più disparate circostanze: dalla congiuntura economica alle trame politiche, passando forse anche per il particolare carattere del primo ministro.

Moro continuava a prediligere la ricerca del compromesso anche in presenza di pericolose forze centrifughe che minacciavano il fragile equilibrio raggiunto, scontrandosi spesso con il pragmatismo americano che cercava una spinta decisiva nel PSI. La sensazione dominante, però, era che il fragile equilibrio perseguito per lungo tempo da Nenni si fosse infranto nella complessità della crisi economica e che ragioni economiche e politiche si fossero intrecciate senza lasciare spazio a nessuna soluzione.⁵¹ Leo Wollemborg ricorda come quasi tutta la stampa internazionale in quei

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Cfr. *Limited Official Use to the Department of State*, July 13, 1964, in NARA, NND 959000, RG 59, box 2362.

giorni fosse concorde che il centro-sinistra era definitivamente fallito, ipotizzando addirittura l'avvento di un regime autoritario di tipo gollista.⁵²

Le previsioni furono sovvertite da un colpo di scena a metà luglio, quando Moro riuscì a formare il secondo governo il quale, però, apparve fin da subito ancora più moderato del precedente, come se il mordente del riformismo si fosse perduto per sempre. L'anno si chiuse faticosamente per i socialisti i quali in vista delle elezioni amministrative di novembre si scontrarono con due problemi: da una parte, arginare in sede elettorale la scissione del PSIUP avvenuta nel gennaio precedente e, dall'altra, gestire la collaborazione con il PCI a livello locale.

I socialisti sembrarono sottovalutare la gravità di questa ambivalenza che risaliva al tempo del frontismo, ma l'ambasciata di Roma non mancò di richiamare l'attenzione su questa problematica. Si scatenò un vespaio di polemiche esterne e interne al partito. I liberali accusarono il PSI di "bigamia politica" e ripresero l'accusa che il centro-sinistra fosse solo un alibi per far entrare i comunisti al governo; Rostow interpellò Nenni, il quale sostenne come non fosse ancora possibile recidere tutte le collaborazioni nel territorio, perché questo avrebbe determinato la perdita di numerosi voti a livello locale. Questa giustificazione apparve un controsenso e allo stesso tempo fu indice di grande debolezza.

L'ambasciata, in un documento interno, sostenne che, sebbene i socialisti giustificassero la scelta solo come un'esigenza organizzativa, la verità era che molti di loro erano ancora marxisti, in particolare in area lombardiana. Per Nenni, esisteva ancora una "Red Belt" di interessi condivisi, frutto di vent'anni di vicinanza, che non poteva essere completamente ignorata. In verità, qualunque fosse il motivo di questa collaborazione, risultò evidente che sarebbe dovuta essere archiviata al più presto, perché rappresentava un controsenso rispetto alla strada compiuta negli ultimi anni.⁵³

L'esito elettorale, in calo rispetto alle elezioni dell'anno precedente, dimostrò che probabilmente, dietro all'apparente incongruenza di Nenni, c'era la lucida consapevolezza che la base del partito non aveva ancora accettato la svolta dei vertici.

⁵² Cfr. L. WOLLEMBORG, *Stelle, strisce e tricolore*, Milano, Mondadori, 1983, pp. 193-202.

⁵³ Cfr. *Confidential R-505*, November 9, 1964, in NARA, NND 959000, RG 59, box 2362.

Dietro a questa verità, non percepita dallo sguardo americano, stava tutta la difficoltà incontrata da Nenni nel portare avanti una linea unitaria a sostegno del centro-sinistra.

In un anno tanto travagliato, però, non tutto andò per il peggio. La necessità di eleggere un nuovo presidente della repubblica prima della naturale scadenza riuscì a strappare una soddisfazione per la compagine socialista. La scelta di Saragat, definita “*enexpected*” e con “*very beneficial long-term effect in Italian politics*”, significò più prestigio per il *leader* socialista e diminuì la pressione che il PSI aveva subito per lungo tempo all’interno di quella coalizione, che ora appariva più forte.⁵⁴

Secondo un *report* americano dell’ultimo giorno dell’anno, nel 1964 l’Italia era riuscita a superare due scadenze importanti e critiche come le elezioni amministrative e quelle presidenziali, anche se rimaneva ancora un ostacolo, forse il più grande, ovvero il superamento dell’incerta prospettiva economica. Il 1965 si rivelò un anno denso di significati e nella visione complessiva dell’esperienza del centro-sinistra rappresentò contemporaneamente il punto più alto e di volta dell’esperienza socialista negli anni Sessanta. Gli Stati Uniti avevano finalmente trovato una risposta definitiva alla domanda iniziale rispetto al PSI e avevano ampiamente dimostrato la loro fiducia in Nenni e nella sua *leadership*. La fase preparatoria e attuativa del primo centro-sinistra aveva rappresentato una linea crescente verso l’obiettivo e senza dubbio alcuni intenti di base erano stati raggiunti, ma non era abbastanza.

L’Italia e il progetto riformista necessitavano di una prospettiva di lungo termine che stentava a concretizzarsi per problematiche politiche ataviche, ma anche per mancanza di esperienza. La scelta di edulcorare sempre più il riformismo, nella speranza di preservare la continuità dell’esperimento politico non portò i risultati sperati. Se, da una parte, gli americani ancora dimostravano di credere nel centro-sinistra, Nenni si limitava a sperare. Cominciava a essere chiaro che, dopo la crisi dell’estate del 1964, la formula aveva preso forma, ma aveva scarseggiato di contenuti.

Democristiani e socialisti tentarono ogni via per rinvigorire la coalizione anche percependo il cambio di prospettiva degli americani i quali affermavano: «Some of deeper problems of Italian democracy, such as the revolutionary tradition, ideological

⁵⁴ Cfr. *Confidential -The Italian Presidential Election*, December 29, 1964, in NARA, 989726, RG 59, Entry 5294, box 7.

Gli Stati Uniti e il Psi negli anni sessanta

divergencies, a paucity of strong and inspiring leadership, and lack of civic responsibility, can only be resolved over time and by resources and efforts of the Italians themselves». ⁵⁵

Non si trattava di un ripensamento complessivo della strategia, perché nel documento si ribadiva ampiamente il sostegno al centro-sinistra, ma era chiaro che nel pensiero di Washington il tempo della “costruzione” era terminato e il fatto che affermassero «We also recognize that a center–left coalition could drift into tacit collaboration with the Communists», ⁵⁶ sottolineava che non si era riusciti a concretizzare l’obiettivo principale. Il documento terminava con una riflessione sugli italiani che lasciava aperta una speranza per il futuro: «The Italians have shown an encouraging capacity somehow to patch things up when the worst appears imminent, and the chance are good that they will continue to do so». ⁵⁷

Non emergeva l’intenzione americana di stravolgere la strategia, ma senza dubbio registrava l’emergere di una riflessione più approfondita rispetto a quanto riuscissero a cogliere gli italiani. ⁵⁸ I socialisti dovettero confrontarsi con il fallimento del piano economico presentato da Pieraccini e con la controversa nascita del PSU e entrambe le esperienze ribadirono la difficoltà di compiere passi concreti verso lo sviluppo economico e la stabilità politica. Il timore che l’instabilità interna potesse riversarsi nello scenario internazionale era completamente superato, perché l’Italia non aveva mai mancato nelle vicende dell’ultimo decennio di schierarsi con il fronte occidentale; aveva, inoltre, dimostrato di poter intrattenere in maniera equilibrata relazioni commerciali con l’Unione Sovietica, senza che ciò scalfisse gli impegni presi. Continuavano, però, a mancare i risultati sul piano del riformismo e questo poteva diventare un problema soprattutto in concomitanza con lo scoppio della rivoluzione culturale che stava emergendo e che non si sapeva che sviluppi avrebbe avuto.

Nella fase finale degli anni Sessanta, gli americani cominciarono a trarre le conclusioni di questa esperienza e dei risultati che erano stati raggiunti. Il centro-

⁵⁵ *Confidential A-1026 to Department of State from Amembassy Rome*, March 8, 1965, in NARA, NND 959000, RG 59, box 2358.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Cfr. *Confidential A. 1026 to Department of State from Amembassy Rome*, March 8, 1965, in NARA, NND 959000, RG 59, box 2358.

sinistra, così come realizzato, non aveva potuto dare i risultati pensati; i tentativi fatti per salvare la formula cambiando i contenuti erano ancora in corso, ma l'ottimismo e la convinzione americana sembravano scemare sempre più. In una situazione socio-politica molto cambiata ma sempre molto confusa, gli Stati Uniti sembrarono voler cercare fino all'ultimo di sostenere una formula che aveva dato un lungo periodo di stabilità. Eventi come la strage di piazza Fontana, l'uscita di scena di Nenni e la nuova strategia di avvicinamento ai comunisti affrettarono il cambiamento e costrinsero il centro-sinistra a una fine un po' ingloriosa. Una considerazione che sfuggì un po' a tutti, ma che bene mette in luce Mastropaolo, è che la maggior parte dei giudizi sul centro-sinistra si concentrarono sull'aspetto riformista, tralasciando invece un aspetto politico molto importante. Il PSI in questi anni divenne quasi un ponte tra i due blocchi interni e permise «una specie di aggiornamento della costituzione materiale attuando la *conventio ad excludendum*» e permettendo un radicale cambiamento del clima politico che avrebbe poi permesso successivamente il dialogo tra cattolici e marxisti.⁵⁹

Facendo una considerazione complessiva delle relazioni che intercorsero tra gli Stati Uniti e i socialisti in questo periodo, che in parte corrisposero con il centro-sinistra e in parte riguardarono la sua preparazione, si può affermare, quindi, che la posizione americana cambiò proporzionalmente al grado di fiducia ispirato dal PSI. Il più importante obiettivo degli Stati Uniti in Italia era stato da sempre il ridimensionamento, o se possibile, l'uscita di scena del PCI. Nonostante l'ancoraggio dell'Italia alla democrazia e alla sfera occidentale fosse avvenuto con successo, i risultati elettorali del PCI rimanevano una spina nel fianco degli Stati Uniti poiché dimostravano la mancata sconfitta definitiva dei comunisti. La possibilità che i socialisti potessero essere "usati" in chiave anti-comunista emerse nel momento in cui gli Stati Uniti compresero la vera natura dell'elettorato comunista. La maggior parte degli italiani che votava il PCI era mossa da ragioni di protesta piuttosto che da una scelta ideologica. In uno studio condotto dall'università di Princeton emergeva che la maggior parte dell'elettorato del PCI dichiarava di voler vivere negli Stati Uniti e che la protesta si era trasformata in "fede" più per riempire il vuoto creato dal sistema piuttosto che per particolari slanci

⁵⁹ A. MASTROPAOLO, *La Repubblica dei destini incrociati*, Scandicci, La Nuova Italia, 1996, pp. 66-67.

ideologici. Il fatto che alle elezioni del 1968, nonostante i fatti di Praga, il PCI riportasse ancora un risultato soddisfacente non faceva che avvalorare questa tesi.⁶⁰

A dispetto di alcune convinzioni ampiamente diffuse, non ci fu mai alcuna pressione da parte americana perché il centro-sinistra prendesse una direzione rispetto a un'altra o per affrettare i tempi; dai documenti si ricava la sensazione che davvero gli Stati Uniti credessero che la formula fosse di per sé efficace e che alla lunga avrebbe dato risultati concreti. In egual maniera c'era la sensazione che i socialisti potessero trovare il modo per salvare nella forma e nei risultati il centro-sinistra. Gli Stati Uniti, per tutta la durata del connubio politico, manifestarono il loro appoggio alla formula e ai singoli leader, un po' meno al sistema partitico.

La mentalità anglosassone trovava difficile comprendere le ragioni per cui in molti casi il partito non riuscisse a compattarsi attorno a un'unica idea ma fosse anzi attraversato da molteplici spinte che lo gettavano in un perenne stato di crisi.⁶¹ La caratteristica più apprezzata di Nenni risultò essere proprio la capacità di bilanciare tutte le spinte centrifughe interne al partito, grazie al prestigio e all'autorevolezza personali. In una sorta di fascinazione collettiva, nemmeno davanti ai più discutibili risultati, come per esempio l'unificazione tra PSI e PSDI, gli americani si sbilanciarono in commenti negativi sul socialista. Non a caso, nel momento in cui sembrò venir meno questa capacità del leader, gli stessi Stati Uniti ritennero esaurita la possibilità che il centro-sinistra potesse essere proficuo. Nessun altro politico del tempo sembrò riuscire a eguagliare il costante appoggio che Nenni ricevette dagli Stati Uniti, tramutandolo in un beneficio per il partito intero.

L'esito finale appannò il ruolo socialista e l'importanza di cui il partito aveva goduto per un certo tempo presso Washington; i motivi furono molteplici, ma, dal punto di vista interno, si può affermare che non seppe affrancarsi da una sorta di limite prospettico che si ripeté nel tempo. Probabilmente il PSI negli anni sessanta sciupò la grande occasione creata dall'intuizione di Nenni, ma quell'esperienza servì di certo per i successi degli anni ottanta e costituì un tassello importante per la storia del partito.

⁶⁰ Cfr. L. WOLLEMBORG, *Tra Washington e Roma. Sguardi e giudizi americani*, Roma, Opere Nuove, 1959.

⁶¹ Cfr. M. GILBERT, *Il governo e la politica dell'Italia repubblicana*, in S. WOOLF, a cura di, *L'Italia repubblicana vista da fuori (1945-2000)*, Bologna, Il Mulino, 2007; J. LA PALOMBARA, *Democrazia all'italiana*, Milano, Mondadori, 1988.

LUCIO TONDO

I servizi segreti dell'Intesa a Gallipoli durante la prima guerra mondiale

Abstract: *This essay analyzes the first phase of the Great War and, particularly, the role of the Provincial Governor of Gallipoli, which became the center of the counter-intelligence of Terra d'Otranto in order to protect Italian and Allied naval actions in the damming of Otranto Strait.*

Keywords: Great War; Espionage; Otranto Strait; Naval War.

«L'unica gioia al mondo è cominciare. È bello vivere, perché vivere è cominciare, sempre in ogni istante». Questa citazione di Cesare Pavese fu l'incipit della prima lezione del professor Antonio Donno a cui assistetti da studente, dedicata all'analisi della splendida *Storia dell'antisemitismo* di Léon Poliakov. Tesa a mettere in risalto come il popolo ebraico fosse riuscito a trarre dall'immane tragedia della *Shoah* la coscienza e il vigore necessari a far risorgere il proprio stato, per noi studenti di storia si tradusse nell'incoraggiamento di un Maestro a non accontentarsi mai di verità preconfezionate, ma, al contrario, a porsi in maniera critica di fronte a ogni fatto e interpretazione dello stesso.

Per oltre due decenni, quelle parole di Antonio Donno sono riecheggiate nella mia mente, costituendo un vero e proprio sprone per il superamento delle difficoltà incontrate non solo durante il *cursus studiorum*, ma anche di quelle che, inevitabilmente, la vita ha frapposto sul mio cammino. Un duplice sprone, che il professor Donno non ha mai mancato di offrirmi, divenendo non solo Maestro e Mentore, ma anche – e soprattutto – Amico e rendendo, in tal modo, gli anni di collaborazione scientifica dei periodi di formazione continua, un «[...] cominciare, sempre in ogni istante», appunto, che ha assunto la valenza di un arricchimento culturale, metodologico, interpretativo e umano senza limiti. A lui vanno, dunque, il mio ringraziamento e la mia gratitudine per quanto mi ha trasmesso nel corso degli anni del suo servizio reso alla storia: il rigore metodologico della ricerca, lo studio incessante, i nuovi interrogativi interpretativi posti (e proposti alla comunità scientifica), il confronto delle idee, il valore della didattica (intesa come scambio reciproco e non come mera trasmissione del sapere). Allo stesso tempo, la mia riconoscenza è totale per esser stato in grado di coniugare la proficua professionalità con l'umanità profonda, la prossimità personale, l'empatia e la totale disponibilità: un convinto dono di sé, in sintesi.

In occasione del suo pensionamento gli rivolgo il mio più sentito saluto, omaggiandolo con la produzione storica, la maniera – ne sono sicuro – a lui più gradita, certo che il riposo lavorativo rappresenterà un'occasione stimolante per accrescere la sua già vasta produzione scientifica, offrirci nuovi spunti di riflessione, allargare i campi dell'indagine storiografica e assegnando la migliore delle valenze alla certezza che «l'unica gioia al mondo è cominciare. È bello vivere, perché vivere è cominciare, sempre in ogni istante».

L'approccio scientifico a un tema quale il ruolo svolto dai servizi d'*intelligence* in un periodo bellico conduce *naturaliter* lo studioso a confrontarsi con notevoli rischi. La fondamentale importanza che le informazioni assumono nell'economia generale di un conflitto, specie uno dalle caratteristiche uniche come la prima guerra mondiale – con il carattere totalizzante delle energie economiche, politiche, sociali e militari che gli attori v'immisero –, ha suscitato l'interesse non solo degli storici *tout court*, ma anche degli

scrittori di *Spy Stories*. Come ha sostenuto John Keegan, «la letteratura sui fatti realmente accaduti è surclassata dalla narrativa. Nel XX secolo i romanzi spionistici sono diventati una delle più popolari forme di letteratura e i suoi maestri, da John Buchan a John Le Carré, hanno guadagnato con le loro opere fama e ricchezza».¹

Le parole di John Keegan mettono ben in evidenza come l'enorme messe di opere letterarie innestate su dei *topoi* spionistici rappresenti, di fatto, una testimonianza indiretta della difficoltà degli storici di poter attingere a un *corpus* organico di studi scientifici. In effetti, eccezion fatta per le pregevoli opere di Boatti, De Lutiis e Vento,² nell'ultimo trentennio non si sono registrati molti lavori aventi per oggetto lo studio, scientificamente fondato, dell'*intelligence* italiana durante la prima guerra mondiale. Lo stesso ufficio storico dello stato maggiore dell'esercito ha preso in esame, con le sue pubblicazioni, solo degli aspetti collaterali, quali le attività compiute dagli addetti militari nel periodo tra le due guerre o le azioni operate dalle forze speciali durante i due conflitti mondiali.³ Un vuoto che hanno recentemente cercato di colmare Giovanni Fasanella e Antonella Grippo in un interessante lavoro che, assommando un certo rigore scientifico con una spiccata capacità divulgativa,⁴ ha preso in esame le scelte politiche, gli intrecci diplomatici, le operazioni sul campo e le loro conseguenze sull'andamento del conflitto.

Rimane a tutt'oggi, a parte le succitate opere, una carenza di studi monografici sull'attività spionistica italiana durante il primo conflitto mondiale causata essenzialmente da due ragioni, entrambe dovute al rinvenimento e all'interpretazione delle fonti primarie. La prima riguarda l'opacità dei documenti: è la natura stessa dell'attività dell'*intelligence* (e delle *covert actions* a essa legate), che tende a non lasciare tracce delle varie operazioni. Quelle che si possono rinvenire non illustrano delle emanazioni di direttive facilmente riconducibili a un solo attore, né, tantomeno, godono di un'oggettività cristallina, essendo, in moltissimi casi, in contraddizione tra loro. Tale

¹ J. KEEGAN, *Intelligence. Storia dello spionaggio militare da Napoleone a Al-Qaeda*, Milano, Mondadori, 2006, p. 3.

² Cfr. G. BOATTI, *Le spie imperfette*, Milano, Rizzoli, 1987; G. DE LUTIIS, *Storia dei servizi segreti in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991; A. VENTO, *In silenzio gioite e soffrite. Storia dei servizi segreti italiani dal Risorgimento alla Guerra Fredda*, Milano, Il Saggiatore, 2010.

³ Cfr. VENTO, *In silenzio gioite e soffrite*, cit., pp. 2-3.

⁴ Cfr. G. FASANELLA - A. GRIPPO, *1915. Il fronte segreto dell'intelligence. La storia della Grande Guerra che non c'è sui libri di storia*, Milano, Sperling & Kupfer, 2014.

vulnus scientifico è dovuto – e questa è la seconda delle ragioni – al fatto che, al contrario delle fonti politico-diplomatiche, ormai ampiamente scandagliate dagli storici, molte di quelle concernenti le attività dello spionaggio dei vari stati, almeno in parte, sono ancora sottoposte ai vincoli del segreto di stato. Ciò è facilmente intuibile se si pensa alle ricadute di strettissima attualità di alcune scelte politiche (a cui si accompagnano le operazioni segrete che ne hanno reso possibile l'attuazione) compiute nel periodo del primo conflitto mondiale.⁵ Ne deriva che il concreto rischio che corre ogni storico che si avventuri in uno studio analitico dell'*intelligence* è quello di muoversi in un dedalo di documenti che sembrano smentirsi a vicenda e, di conseguenza, d'assumere una posizione che risulterà essere inevitabilmente limitata e, dunque, di parte. L'unica scelta che rimane a uno studioso è quella dell'applicazione del massimo rigore metodologico della ricerca scientifica operando dei confronti tra i dati provenienti dalle fonti d'*intelligence* e i documenti politici, diplomatici e militari al fine di ritrovarvi quelle corrispondenze in grado di assegnare al risultato del proprio lavoro un discreto grado di veridicità.

Quest'approccio deve essere applicato in modo ancora più stringente se si prendono in analisi le azioni del controspionaggio italiano nella prima guerra mondiale nella Terra d'Otranto. Se le azioni compiute lungo il fronte giuliano dal capitano Tullio Marchetti – a cui accennerò in seguito – e dalla rete d'informatori che seppe costituire sono abbastanza note, quelle messe in opera lungo quella che definisco la *trincea marina* del Salento non sono state oggetto di studio, nonostante la guerra in Adriatico e, conseguentemente l'essenzialità delle informazioni sulle attività nemiche, rivestisse un'importanza vitale per l'economia generale del conflitto. Il territorio salentino, infatti, solo apparentemente non era coinvolto nelle azioni belliche poiché, come attestano peraltro i documenti conservati presso l'archivio di stato di Lecce, relativi alla sottoprefettura di Gallipoli, accanto alle operazioni navali della regia marina, si affiancarono quelle del locale centro di controspionaggio. La Terra d'Otranto, che all'epoca comprendeva le odierne

⁵ Un caso esemplificativo, in questo senso, riguarda gli accordi Sykes-Picot del 1916 sulla spartizione anglo-francese del Medio Oriente e le azioni operate sul campo per renderne possibile l'attuazione. Allo stato attuale, infatti, il Foreign Office non ha ancora reso consultabili tutti i documenti relativi alle varie missioni degli agenti britannici – il più conosciuto dei quali, investito da un'aura quasi romantica è il celeberrimo Lawrence d'Arabia – incaricati di arrivare a un accordo con quelle parti dell'impero ottomano che reclamavano l'indipendenza dalla Sublime Porta. Sulla politica delle potenze in Medio Oriente durante la prima guerra mondiale, si veda l'imprescindibile testo di D. FROMKIN, *Una pace senza pace. La caduta dell'Impero ottomano e la nascita del Medio Oriente moderno*, Milano, Rizzoli, 2002.

province di Lecce, Brindisi e Taranto, già immediatamente dopo lo scoppio delle ostilità, durante la fase della neutralità italiana, per il ruolo geo-politico che ricopriva, era stata suddivisa in zone d'interesse strategico: a Brindisi e a Taranto, le basi della regia marina destinate al pattugliamento dell'Adriatico; a Otranto e Santa Maria di Leuca, la dislocazione di naviglio leggero (e in seguito d'idrovolanti sia franco-britannici sia italiani); a Gallipoli, un centro di raccolta e smistamento d'informazioni riguardanti la presenza di spie nemiche e di formulazione delle azioni di contrasto.

Quest'ultimo aspetto, finora mai analizzato, costituirà l'oggetto della mia relazione. Essa si focalizzerà soprattutto sul periodo compreso tra il 1914, nella fase di passaggio dalla neutralità alla stipula del patto di Londra, e il 1916, con il *turning point* dell'affondamento della corazzata *Benedetto Brin*, prendendo in analisi, per meri motivi cronologici, il passaggio dall'iniziale approccio dell'azione di controspionaggio di tipo quasi dilettantistico a quello, istituzionalmente codificato dal ministro degli interni del governo Boselli, Vittorio Emanuele Orlando, e organizzato in senso professionistico per contrastare e vincere la guerra in Adriatico contro l'imperial-regia marina austro-ungarica.

Il 14 dicembre 1914, il sottoprefetto di Gallipoli inoltrò agli uffici di pubblica sicurezza e dei carabinieri un telegramma del ministro dell'interno. Nel documento, si riportava come «qualche straniero [fosse] riuscito a penetrare in Italia a scopo di spionaggio con passaporto apocrifo»⁶ e si raccomandava, oltre alla loro segnalazione presso gli uffici di pubblica sicurezza, anche un controllo discreto delle loro azioni. A pochi mesi dallo scoppio delle ostilità, il governo di Antonio Salandra, che deteneva l'*interim* agli interni, manteneva il regno d'Italia nella neutralità e aveva da tempo inaugurato quella fase politico-diplomatica, con le inevitabili ricadute interne,⁷ ricordata come il “mercan-

⁶ *Il sottoprefetto di Gallipoli al commissario di PS di Gallipoli, al capitano dei RRCC di Gallipoli, al delegato di PS di Maglie*, Riservatissima, 14 dicembre 1914, in ARCHIVIO DI STATO DI LECCE (d'ora in poi ASL), ATTI DELLA SOTTOPREFETTURA DI GALLIPOLI (d'ora in poi ASG), categoria D, *Personale e affari relativi ad altri ministeri* (d'ora in poi CD), sottocategoria D4, *Ministeri guerra e marina* (d'ora in poi SD4), busta 135 (d'ora in poi B135), foglio 1844 (d'ora in poi f1844).

⁷ In riferimento a tale passaggio storico, Mario Isnenghi e Giorgio Rochat sostengono che «a cavallo tra la fine del 1914 e l'inizio del 1915, la classe dirigente italiana appare ancora in condizione di riunificarsi e di trovare nel paese un vasto consenso sociale all'eventualità di acquisti territoriali a spese degli Asburgo che gli uni poi – cioè gli interventisti democratici – potrebbero colorare in chiave irredentista, e gli altri – i salandrini del “sacro egosimo”, i giolittiani del “parecchio”, ma anche i nazionalisti intenzionati all'espansione nonché coloro che preferiscono comunque mantenere l'Italia fuori dalla guerre – di tinte

teggimento” con le forze dell’Intesa e della Triplice Alleanza, di cui il paese faceva ancora formalmente parte. Proprio in tale frangente, l’Italia si ritrovò a essere il centro delle attenzioni dei servizi d’*intelligence* delle nazioni europee. *In primis*, dell’Evidenzbureau, il servizio d’informazioni austro-ungarico diretta emanazione di quella rete d’*intelligence* costituita già nella fase di contrasto ai patrioti italiani del Lombardo-Veneto durante il risorgimento, capillarmente attivo in tutte le capitali europee, e che interpretava la neutralità italiana come il prologo del suo abbandono della Triplice Intesa.⁸

In realtà, già nelle settimane immediatamente seguenti all’inizio del conflitto, il governo aveva posto l’attenzione sull’intensificarsi dell’attività spionistica ai danni dell’Italia. Il 29 luglio 1914, sulla scrivania del sottoprefetto di Gallipoli, arrivò una circolare riservatissima inviata dal ministro della guerra, Domenico Grandi, in cui si riportava che «con sensibile insistenza, vennero diretti dall’estero a militari o a personale civile dipendente dall’amministrazione della guerra, inviti a collaborare in riviste di carattere politico e militare e a inviare fotografie e firme di ufficiali, coll’apparente scopo di completare pubblicazioni sul nostro esercito e sul nostro paese. Tali richieste evidentemente mascherano quasi sempre un primo passo per attirare sulla china pericolosa dello spionaggio qualche inesperto, che, lusingato dal miraggio di un guadagno conseguito senza grande fatica incautamente può dare la sua adesione, senza misurare la gravità delle conseguenze cui si espone».⁹ Il 2 agosto, il direttore della pubblica sicurezza, Giacomo Vigliani, invitò i prefetti a predisporre la vigilanza per prevenire o reprimere qualunque atto di spionaggio. L’invito era del tutto generico e mancava totalmente di una qualunque legislazione in materia, nonché di un sistema centralizzato su cui far convergere le informazioni e da cui coordinare le eventuali risposte operative. Ciononostante, la preoccupazione del governo dimostrava chiaramente come si fosse diffusa l’ansia che

più neutre e tradizionali». M. ISNENGI - G. ROCHAT, *La Grande Guerra*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 140.

⁸ Sull’Evidenzbureau si veda, tra gli altri A. PETHO, *I servizi segreti dell’Austria-Ungheria*, Gorizia, Libreria Editrice Goriziana, 2001.

⁹ *Il prefetto di Lecce al sottoprefetto di Gallipoli, “Tentativi di spionaggio militare”*, Riservatissima, 29 luglio 1914, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1844.

nel regno stessero convergendo le «reti sottili dello spionaggio tedesco e austriaco, di non facile individuazione».¹⁰

Le apprensioni del governo Salandra trovavano un loro fondamento concreto sulle informazioni provenienti da Londra e Parigi, che avevano avviato, già a partire dall'estate del 1914, un'intensa opera di propaganda in Italia nel tentativo di allontanarla dai vincoli della Triplice Alleanza e guadagnare all'Intesa un paese dall'altissimo valore strategico. I mezzi utilizzati a questo scopo furono molteplici. Si sovvenzionarono economicamente i partiti nazionalisti, che inquadravano la guerra all'impero austro-ungarico come il completamento dell'unità nazionale; i quotidiani che chiedevano a gran voce l'abbandono della neutralità; alcune personalità di spicco del mondo intellettuale, come D'Annunzio,¹¹ le cui perorazioni – culminate nelle giornate del “maggio radio” – avevano un contenuto in piena adesione alle esigenze franco-britanniche, o come Mussolini, stando a quanto ipotizzano taluni storici, e tra le righe anche lo stesso De Felice,¹² perché abbandonasse l'acceso neutralismo di cui si era eretto portavoce dalle colonne dell'«Avanti!», di cui era direttore e sposasse la causa dell'interventismo. Oltre a tali azioni propagandistiche, l'azione di persuasione franco-britannica, come già accennato, s'indirizzò verso le notifiche alle autorità italiane di notizie riservate dall'alto contenuto strategico che tendevano *naturaliter* a inserire l'Italia nel campo alleato, smascherando reali – o presunti tali – agenti tedeschi o austro-ungarici che operavano nel regno d'Italia a scapito della sua sicurezza.

¹⁰ Cit. in A. FIORI, *Il controspionaggio “civile”. Dalla neutralità alla creazione dell'Ufficio centrale d'investigazione, 1914-1916*, in «Italia Contemporanea», 247, giugno 2007, p. 198.

¹¹ Sull'attivismo politico di D'annunzio durante le giornate del “maggio radio” esiste una letteratura sterminata. Sull'argomento, si vedano, tra gli altri, R. DE FELICE, *D'Annunzio Politico (1918-1928)*, Roma-Bari, Laterza, 1978; R. DE FELICE - E. MARIANO, *Carteggio D'Annunzio-Mussolini*, Milano, Mondadori, 1971; G. VOLPE, *Gabriele D'Annunzio. L'italiano, il politico, il combattente*, Roma, Volpe, 1981.

¹² Renzo De Felice, nel primo volume della sua monumentale biografia di Mussolini, si dice convinto che il passaggio dal neutralismo intriso di pacifismo internazionalista all'interventismo come mezzo della classe operaia europea per attuare la rivoluzione proletaria sia stato graduale e intimamente sofferto. Cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il rivoluzionario, 1883-1920*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 250-260. Tuttavia, oltre a delle ragioni puramente ideali, il pragmatismo mussoliniano non disdegnò di accettare i generosi finanziamenti alleati, specie francesi, procuratigli dall'allora direttore de «Il Resto del Carlino», Giovanni Naldi, che avrebbe agito su indicazione del ministro degli esteri Di San Giuliano. *Ibid.*, pp. 273-275. Irene Dalser, che all'epoca aveva intessuto una relazione con Mussolini, sostenne in seguito, che, nel gennaio 1914 egli era riuscito a ottenere oltre un milione di lire dal governo francese. Cfr. *ibid.*, p. 276. Ciò spiegherebbe tanto il passaggio personale di Mussolini dall'indigenza alla floridezza economica quanto la copertura finanziaria per la fondazione e la messa in stampa de «Il Popolo d'Italia», il cui primo numero risale al 15 novembre 1914. Cfr. *ibid.*, pp. 285-287.

Le notizie riportate nelle informative inviate dal Deuxième Bureau e dell'Intelligence Service, trovarono conferma in quanto avveniva anche nelle zone periferiche del regno d'Italia, come l'arrivo, nell'autunno 1914, di un alto numero di stranieri, tra cui molti disertori. Tra quest'ultimi, molti rumeni, che giunsero in Puglia, specie in Terra d'Otranto. Proprio nell'occasione dell'arresto di uno di essi, eseguito a Brindisi, il ministero della guerra fece presente come fosse urgente prendere provvedimenti finalizzati a limitare le concessioni fatte a tale tipologia e, allo stesso tempo, sollevò il problema della gestione degli stranieri presenti nei confini nazionali e della necessità di iscriverli *tout court* nei *Registri delle persone sospette di spionaggio* tenuti dai comandi dell'arma dei carabinieri. In mancanza di una legislazione *ad hoc*, lo strumento più efficace che si chiedeva di applicare al ministero degli interni per contrastare i tentativi d'infiltrazione rimase l'espulsione dal paese dei sospettati di spionaggio.¹³

La prima iniziativa concreta che le autorità intrapresero per combattere l'attività spionistica s'attuò il 12 novembre 1914. In quella data, Giacomo Vigliani inviò una circolare alle prefetture del regno con cui raccomandava d'intensificare la vigilanza su «quegli stranieri sedicenti disertori, commercianti, giornalisti, guide, corrieri privati, studiosi, *touristes*».¹⁴ Il direttore della pubblica sicurezza segnalò alcuni luoghi sensibili in cui gli agenti stranieri avrebbero potuto mettere in atto le proprie operazioni di sabotaggio, quali fortificazioni, centri ferroviari, depositi d'armi, parchi di aviazione, moli di attracco. Quest'ultimo caso, data la conformazione geografica delle coste salentine, fu preso in seria considerazione dalla sottoprefettura gallipolina, che il 6 dicembre 1914, allertò il personale più specializzato di cui poteva usufruire poiché «in questa provincia si sono impiantati o si stanno impiantando segnali di riconoscimento di rotta per aeronaviganti valendosi all'uopo, delle campane dei gazometri esistenti, sulle quali vengono dipinte apposite lettere e la direzione E.-O. di orientamento».¹⁵

¹³ Cfr. *Il sottoprefetto di Gallipoli al commissario di PS di Gallipoli e al capitano dei RRCC di Gallipoli*, Riservatissima, 15 novembre 1914, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, foglio 1845 (d'ora in poi f1845); *Il sottoprefetto di Gallipoli al commissario di PS e al capitano dei RRCC di Gallipoli, ai delegati di PS di Nardò e Maglie*, Riservatissima, 15 novembre 1914, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1845.

¹⁴ Cit. in FIORI, *Il controspionaggio "civile"*, cit., p. 200.

¹⁵ *Il prefetto di Lecce al sottoprefetto di Gallipoli*, "Segnali di riconoscimento di rotta per aeronaviganti", Riservata personale, 7 novembre 1914, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1844.

Il documento metteva in evidenza un problema avvertito come estremamente importante nella Terra d'Otranto, lungo le cui coste si stava combattendo la guerra tra la Marine Nationale francese e la Kaiserliche und Königliche Kriegsmarine austro-ungarica¹⁶ e a cui la regia marina guardava con una certa apprensione.¹⁷ La flotta transalpina, infatti, muoveva lungo il Canale d'Otranto per cercare di impedire agli *U-Boot* e alle navi austriache di potersi immettere nel Mediterraneo e di liberare l'Adriatico per il proprio commercio, rifornimento e approvvigionamento di materie prime e beni da utilizzare per l'uso civile e militare.¹⁸ La presenza in Salento di agenti austriaci, già inquadrati e addestrati dal ben oleato servizio d'informazioni – l'Evidenzbureau –, già nell'ottobre del 1914, era stata segnalata dal Deuxième Bureau alle autorità italiane. Al fine di poterle scovare il più alto numero possibile, il ministero dell'interno aveva allertato il prefetto di Lecce e le sottoprefetture di Gallipoli, Brindisi e Taranto a vigilare sul sistema di pagamento «agli informatori che le autorità austro-ungariche mantengono nel nostro territorio [e] che viene effettuata per il tramite di un intermediario di una località non precisata del Canton Ticino».¹⁹ Il mezzo per poter identificare qualcuno dei suddetti informatori consisteva nello stringere la vigilanza anche sugli istituti bancari presenti nelle varie città. A Gallipoli, il sottoprefetto intensificò i controlli all'agenzia locale del Banco di Napoli, obbligandone i dirigenti all'abbandono del segreto bancario a cui erano soggetti, al fine di «vigilare sulle eventuali rimesse di valuta»²⁰ d'informatori e spie austriache.

Per razionalizzare e rendere più incisiva la scoperta e l'identificazione di eventuali informatori e agenti stranieri, Vigliani aveva ordinato che presso le prefetture fossero

¹⁶ Sul ruolo delle marine militari degli alleati e degli imperi centrali impegnate nella guerra in Adriatico, si vedano, tra gli altri, H. BAYER VON BAYERSBURG, *Unter der K. U. K. Kriegsflagge, 1914-1918*, Wien, Verland Verlag, 1959; H. BENDERT, *Die UB-Boote der Kaiserlichen Marine 1914-1918*, Hamburg-Berlin-Bonn, E.S. Mittler & Sohn, 2000; E. KEBLE CHATTERTON, *Seas of Adventures: The Story of the Naval Operations in the Mediterranean, Adriatic and Aegean*, London, Hurst & Blackett, 1936; H. DE BLOIS, *La Guerre des mines dans la marine française*, Paris-Brest, Edition de la Cité, 1982.

¹⁷ Sul ruolo della marina italiana nella guerra in Adriatico la letteratura è vastissima. Rimane un punto di riferimento il testo di A. SANTONI, *Storia e politica navale dell'età contemporanea*, Roma, Ufficio Storico della Marina Militare, 1993.

¹⁸ Un ottimo lavoro, per l'impianto documentario su cui è fondato, è quello di P.G. HALPERN, *The Battle of the Otranto Straits: Controlling the Gateway to the Adriatic in World War I*, Bloomington-Indianapolis, IN, Indiana University Press, 2004.

¹⁹ *Il prefetto di Lecce al sottoprefetto di Gallipoli, "Spionaggio: rimessa di valuta dal Canton Ticino"*, Riservatissima, 21 dicembre 1914, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1845.

²⁰ *Ibid.*

approntati degli appositi moduli prestampati – che risultano nei documenti della sottoprefettura di Gallipoli – da restituire in copia al ministero degli interni e funzionali alla registrazione e alla conservazione centralizzata degli stranieri sospettati. Sugli elenchi preparati e inviati, la maggior parte delle persone risultavano essere di nazionalità tedesca, austriaca e svizzera, anche se erano stati segnalati turchi, olandesi, belgi, svedesi e spagnoli. Nel Salento, risultarono essere presenti alcuni marinai dalmati, anche se le indagini effettuate, i cui atti furono trasmessi il 14 dicembre 1914 al sottoprefetto, dimostrarono la loro estraneità a qualunque azione di spionaggio.²¹ Un caso a parte riguardò la presenza di cittadini spagnoli, legati direttamente alla questione del contrabbando di merci italiane verso le Potenze Centrali. Nel gennaio 1915, grazie a un'informativa del Deuxième Bureau, le autorità italiane erano venute a conoscenza del fatto che nella neutrale Spagna era stata impiantata una fabbrica tedesca di copertoni che utilizzava anche manodopera inviata dalla madrepatria. Poiché Berlino aveva letteralmente fame di rame, alluminio e gomme per automobili, si sospettava che vi fossero degli agenti tedeschi, inviati in Italia sotto la copertura dei più disparati mestieri per acquistare merci da inviare in Germania per il tramite della succitata fabbrica. Le autorità salentine intensificarono la vigilanza e mantennero alta la guardia per un intero anno solare. Fu solo nella primavera dell'anno seguente, infatti, che nelle acque di Gallipoli attraccarono dei piroscafi con a bordo degli spagnoli. In quell'occasione, il prefetto di Lecce, Cesare Gallotti, trasmise al sottoprefetto di Gallipoli una riservata del ministero degli interni che avvisava che «sui vapori spagnuoli facenti scalo in Italia si sarebbero moltissimi tedeschi che figurano spagnuoli e che apparterrebbero agli equipaggi dei vapori tedeschi in Spagna».²² Gli uffici di pubblica sicurezza furono allertati, così come il personale della locale capitaneria di porto,²³ che, pur avendo effettuato diverse perquisizioni a bordo di alcuni piroscafi e di navi per il trasporto di carichi orto-frutticoli, non segnalò la presenza di personale sospetto.

Che la presenza di agenti stranieri nel Salento fosse aumentata e che le azioni costituissero una spina nel fianco della sicurezza civile e militare del paese, si può evincere

²¹ Cfr. *Il delegato di PS al sottoprefetto di Gallipoli, "Spie austriache della Dalmazia"*, 14 dicembre 1914, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1845.

²² *Il ministro dell'interno al prefetto di Lecce*, 28 aprile 1916, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1844.

²³ Cfr. *Il comandante della regia capitaneria di porto di Gallipoli al sottoprefetto di Gallipoli, "Equipaggi di piroscafi spagnuoli"*, 30 aprile 1916, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1844.

da una disposizione che fa comprendere come, benché la prima guerra mondiale abbia rappresentato un notevole balzo in avanti verso la modernità nell'utilizzo di nuove armi e mezzi di comunicazione, non si disdegnasse l'utilizzo di alcuni sistemi tradizionali, come quello dei colombi viaggiatori. Del loro allevamento e allenamento si occupavano delle ditte specializzate, ma esterne alle forze armate e tale aspetto, con la consapevolezza dell'alta presenza di spie straniere nel paese costituì una fonte di preoccupazione. Un'informativa francese, infatti, riportava che in Austria si stavano allenando dei gabbiani viaggiatori che, oltre ad essere utilizzati come latori dei messaggi, avevano lo scopo di confondere i colombi italiani. Anche a Gallipoli era presente un'azienda privata adibita all'allenamento dei colombi e anch'essa fu sottoposta alle direttive di massima del ministero della guerra del gennaio 1915 – divenuta poi una vera e propria norma del comando supremo il 31 luglio dello stesso anno – che prevedevano il «divieto di tenere rigorosamente colombi siano essi domestici o viaggiatori».²⁴

Dopo la firma del patto di Londra, il 26 aprile del 1915,²⁵ furono presi altri provvedimenti per la sicurezza del paese. Il 21 entrò ufficialmente in vigore il regio decreto del 2 maggio 1915/634 che istituiva l'ufficio di anagrafe centrale degli stranieri per monitorarne lo spostamento nel territorio nazionale. Ritenute delle disposizioni alquanto blande dallo stato maggiore dell'esercito, Cadorna su tutti, esse furono integrate sulla base delle norme che regolavano il flusso di stranieri in Francia, trasmesse a tutte le prefetture del regno dal Deuxième Bureau. Le autorità francesi, al momento dell'ingresso di uno straniero, obbligavano alla compilazione di un foglio annesso al passaporto che indicava i documenti prodotti per il suo rilascio, le ragioni del viaggio, la destinazione e una foto dell'interessato.²⁶ In Italia, al contrario, i visti per l'entrata erano rilasciati senza eccessivi controlli e non vigeva alcun obbligo di foto. Per tale ragione, il 20 luglio, Salandra diede disposizione ai funzionari di pubblica sicurezza, carabinieri e guardia di finanza di sottoporre gli stranieri a una perquisizione fisica e del bagaglio. L'unica categoria di stranieri che risultò più refrattaria a qualunque tipo di vigilanza fu quella di «ar-

²⁴ Cit. in *Il prefetto di Lecce al sottoprefetto di Gallipoli, "Colombi viaggiatori"*, 2 ottobre 1915, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1844.

²⁵ Sulla genesi e le azioni politico-diplomatiche ad essa sottese del patto di Londra il testo di riferimento rimane quello di M. TOSCANO, *Il patto di Londra. Storia diplomatica dell'intervento italiano*, Bologna, Zanichelli, 1934.

²⁶ Cfr. FIORI, *Il controspionaggio "civile"*, cit., pp. 204-206.

tisti di caffè, concerto e di circhi equestri, di cantanti, ballerine, acrobati, ginnasti, prostitute»,²⁷ che, in virtù del loro lavoro, erano costretti a muoversi da un posto all'altro.

A Gallipoli, si riferì della presenza di cantanti lirici, sospettati di essere agenti del servizio segreto tedesco tra cui «una certa Reeves, originaria tedesca e maritata a un tedesco, artista di caffè concerto»,²⁸ che dopo esser passata per la città salentina, era potuta «entrare in Francia, munita di un falso passaporto americano al nome della signora Mac Neal»,²⁹ così come «un'altra artista ungherese, Vera Verin, [che] deve essere inviata in un paese nemico per il servizio tedesco. La Verin avrebbe sposato un danese, chiamato Larsen, ed è probabilmente sotto questo nome che essa si presenterà in uno dei paesi alleati». ³⁰ Quest'ultima fu oggetto di un'attenta indagine sia del Deuxième Bureau sia dell'Intelligence Service, i cui risultati furono poi trasmessi alla prefettura di Lecce e alla sottoprefettura di Gallipoli. Dal documento si evinceva che «la Larsen deve essere probabilmente identificata per Sorsen Giovanna Lucia»,³¹ che era stata «per molto tempo a Parigi, prima presso una sua amica, Christensen Ella Lisa [...] sedicente governante, dimorante al Boulevard Hausmann 146, anch'essa attualmente a Londra. Una seconda volta la Larsen andò ad abitare presso la signora Lebreton, in via Notre Dame de Lorette n. 42, alla quale confidò che si sarebbe recata a Londra per trovare un certo Hobst o Obst ovvero Obze o Olze, suddito tedesco che faceva importanti spese e che essa sospettava si occupasse di spionaggio. La polizia francese ritiene che tanto la Christensen come la Larsen debbano essere sorvegliate». ³²

Le operazioni di polizia, in molti casi l'allontanamento forzato di persone sospettate di spionaggio, crearono in Italia un clima che, pur non potendosi definire da “caccia alle streghe”, era sicuramente di sospetto indiscriminato. Non mancarono nemmeno nel circondario della sottoprefettura di Gallipoli episodi di rancori personali, piccole vendette o asti che si consumarono con delle denunce anonime. Un clima di sospetto che si ampliò esponenzialmente successivamente al 27 settembre 1915. In quella data, alle 8 del

²⁷ *Ibid.*, p. 206.

²⁸ *Il prefetto di Lecce al sottoprefetto di Gallipoli, “Artistici lirici impiegati come agenti di spionaggio”, 19 febbraio 1916, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, foglio 1847 (d'ora in poi f1847).*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Il prefetto di Lecce al sottoprefetto di Gallipoli, “Artistici lirici impiegati come agenti di spionaggio”, 4 aprile 1916, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1847.*

³² *Ibid.*

mattino, nel porto di Brindisi, sede del comando del Basso Adriatico, una fortissima esplosione squarciò un fianco della corazzata *Benedetto Brin*, provocando la morte di 456 dei 943 marinai dell'equipaggio, compreso l'ammiraglio Ernesto Rubin De Cerwin.³³ Per l'opinione pubblica nazionale, l'evento rappresentò uno *shock* emozionale di enorme portata, di gran lunga superiore, dato il coinvolgimento diretto dei connazionali in uniforme, a quello subito, specie per gli abitanti del Salento, subito dopo il siluramento e l'affondamento da parte di un *U-Boot* austriaco dell'incrociatore francese *Leon Gambetta*, colato a picco con più di 500 marinai al largo di Santa Maria di Leuca.³⁴ Nonostante si fosse tentato di mettere a tacere le voci circa la dolosità del quanto accaduto alla *Brin*, come risulta da molti scambi tra il prefetto di Lecce e i sottoprefetti di Gallipoli, Brindisi e Taranto, soprattutto per evitare di demoralizzare l'opinione pubblica in generale e i combattenti in particolare, il sospetto che l'esplosione fosse stata il frutto di un atto di sabotaggio si cominciò a radicare negli ambienti dell'*intelligence* italiana e alleata. Gli indizi portarono immediatamente all'operato dell'Evidenzbureau, specie a quella sezione speciale del servizio segreto austriaco, la sezione sabotaggio dell'Evidenzbureau-Marine, coordinato dal capitano di corvetta Rudolph Mayer. Egli era il titolare del consolato della duplice monarchia a Zurigo e possedeva una disponibilità di fondi pressoché illimitata. L'ufficio organizzava e coordinava attentati alle navi e alle installazioni italiane, messi in atto sia da agenti austroungarici sia da sabotatori italiani assoldati. Le offerte che Mayer metteva a disposizione in cambio dei sabotaggi compiuti sulle navi raggiungevano cifre strabilianti per l'epoca. Per il sabotaggio di un sommergibile, 300 mila lire; per un incrociatore, 500 mila; per una corazzata, un milione. Per avere un'idea dell'entità delle cifre, rapportandole al cambio attuale, sarebbe necessario moltiplicare almeno per mille. Ciò significa che l'esplosione della *Brin* avrebbe reso al sabotatore almeno 500 mila €. ³⁵

³³ A tutt'oggi, non è stato ancora chiarito se le cause dell'affondamento della *Brin* siano riconducibili a una mera accidentalità o se si sia trattato di un sabotaggio. Un'ottima disamina documentale della possibilità di un sabotaggio è stata operata da C. RIZZA, *I documenti ritrovati. Sulle tracce delle carte sottratte dal servizio segreto della regia marina con l'Operazione Zurigo*, in «Rivista Marittima. Mensile della Marina Militare dal 1868», giugno 2014, pp. 104-117.

³⁴ Una buona ricostruzione dell'affondamento dell'incrociatore francese *Leon Gambetta* è quella di M. ROSAFIO, a cura di, *Leuca: guerra e navi*, Tricase, Edizioni dell'Iride, 2000.

³⁵ Cfr. FIORI, *Il controspionaggio "civile"*, cit., pp. 208-209

L'affondamento della *Brin* ampliò il clima di sospetto nei riguardi degli stranieri presenti in Italia in generale e nel Salento in particolare. La prefettura di Lecce e le sottoprefetture di Terra d'Otranto ricevettero continuamente circolari che imponevano un ampliamento delle azioni di sorveglianza e d'*intelligence* su qualunque persona potesse essere messa in relazione con l'Evidenzbureau di Mayer. Alla sottoprefettura di Gallipoli, pochi mesi dopo l'episodio della *Brin*, fu inoltrata una segnalazione anonima emblematica del clima di "caccia alle streghe" che si stava diffondendo. L'informatore evidenziò che «i fratelli Mervegna di Brindisi, uno dei quali a nome Ugo, tiene la moglie austriaca. Il console greco a Brindisi, Kocoto e figlio. La moglie dell'on. Dentice, che è una straniera e ha possedimenti in Austria».³⁶ Il passo successivo fu quello di mettere in stretta relazione gli stranieri residenti a Brindisi con gli ambienti militari italiani, cercando di avvalorare la tesi che l'affondamento della *Brin* fosse il frutto o di un sabotaggio attuato o da un operatore esterno o da quest'ultimo con il concorso di un militare italiano legato alle attività dell'Evidenzbureau: «Costoro hanno relazioni di amicizia con degli ufficiali della nostra marina, alcuni dei quali hanno pure la moglie austriaca o germanica».³⁷ Il corollario che ne discendeva era che occorresse «vedere quali siano gli ufficiali residenti nelle piazzeforti che abbiano la moglie straniera e provvedere opportunamente».³⁸

Dello stesso tenore, pur rivolgendo le attenzioni verso gli ambienti commerciali e produttivi, fu un'altra denuncia anonima inoltrata dalla regia prefettura di Torino a quella di Lecce e da qui indirizzata all'ufficio periferico gallipolino. L'informatore chiamava in causa, utilizzando un italiano alquanto stentato, la ditta Capamiente, una società torinese che s'occupava della lavorazione dell'amianto. La missiva accusava apertamente alcuni dirigenti dell'azienda di essere al soldo degli austro-ungarici. Utilizzando i permessi ministeriali per muoversi anche nelle zone dell'operazioni belliche, questi, secondo l'accusatore anonimo, erano pronti a consegnare piani dettagliati dei porti di Ta-

³⁶ Il prefetto di Lecce al sottoprefetto di Gallipoli, "Artistici lirici impiegati come agenti di spionaggio", 4 aprile 1916, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1847.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

ranto e Brindisi, «avvolti a rotolo in finta penna stilografica»,³⁹ aggiornandoli con delle ricognizioni aeree.⁴⁰

La denuncia di «spiare le mosse della nostra flotta nell'Adriatico per informarne il nemico»,⁴¹ per quanto anonima, ottenne la massima attenzione da parte delle autorità poiché la società piemontese aveva rapporti commerciali ed economici con società della zona. Il prefetto di Lecce avvertì subito l'urgenza della questione: «Data la gravità dell'accusa che appare seria perché largamente circostanziata, io ho incaricati i sottoprefetti di Taranto e Brindisi, dove particolarmente secondo la denuncia sarebbe esercitato lo spionaggio, di contribuire alle indagini con opportune disposizioni di vigilanza».⁴² Poiché si temeva che tanto la società piemontese quanto i suoi partners salentini fornissero una copertura agli agenti stranieri e ai sabotatori italiani, anche le società locali furono tutte sottoposte a rigidi controlli di polizia, compresi gli appostamenti finalizzati a seguire gli spostamenti e le frequentazioni dei loro dipendenti. Delle operazioni di vera e propria *intelligence* che durarono per parecchi mesi, anche se, di fatto, gli inquirenti non riuscirono a trovare alcuna conferma probatoria ai loro sospetti.

Un altro episodio di natura simile coinvolse Carlo Camis e Bernhard Kreilskeim, il primo cittadino rodigino e il secondo triestino. Camis era un azionista della ditta Ampelea, società di distillazione con sedi a Rovigo e a Trieste e dirigeva un'agenzia di spedizione, la Ventura di Trieste, mentre Kreilskeim era il direttore dell'Ampelea. I due erano giunti a Lecce per sistemare alcune pendenze con un loro fornitore locale inadempiente, la ditta Folinari. Mentre del Camis non si nutriva alcun sospetto perché «si era allontanato da Trieste prima dell'inizio della guerra [...] e mostra dei sentimenti di simpatia per l'Italia»,⁴³ del Kreilskeim «non è così perché mostrò un contegno sempre sospetto».⁴⁴ I due, che si spostarono da Lecce a Gallipoli, furono tenuti sotto stretta sorveglianza avvalendosi anche della collaborazione – non certo da professionista – del locale rappresentante della ditta Ampelea, tale Aleardo Zagari, tra l'altro «occupato attual-

³⁹ *Il prefetto di Lecce al sottoprefetto di Gallipoli, "Ditta 'Capiamante'", 17 settembre 1915, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1847.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Il sottoprefetto di Gallipoli al prefetto di Lecce, Allegato a Il sottoprefetto di Gallipoli al prefetto di Lecce e al sottoprefetto di Brindisi, 14 ottobre 1915, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1847.*

⁴⁴ *Ibid.*

mente presso la capitaneria di porto». ⁴⁵ Anche per ciò che riguardò le azioni dei due non si rinvennero conferme ai sospetti.

Sospetti, al contrario, che furono molto più abbondanti per Giuseppe Rizzelli, cittadino di Maglie, che fu sottoposto a una strettissima sorveglianza. I controlli autorizzati dalla sottoprefettura di Gallipoli furono estremamente stringenti perché Rizzelli fu denunciato anonimamente, accusato di aver ricevuto la somma di 5000 lire dalla Svizzera, da Chiasso precisamente, e di tenere un tenore di vita troppo alto rispetto alle sue reali possibilità, oltretutto di non nutrire fiducia nelle capacità strategiche del regio esercito e di Cadorna. Questo bastò a renderlo una probabile spia al soldo dell'Evidenzbureau di Mayer, anche se, dopo mesi d'indagini, anche bancarie, sul conto di Rizzelli non fu trovata alcuna prova di un'eventuale azione di spionaggio. Anzi, divenne evidente la natura personalmente rancorosa della denuncia, e per tale ragione fu pienamente scagionato e completamente riabilitato agli occhi dei suoi concittadini. ⁴⁶

La sicurezza dei porti, della flotta e dei sistemi di rifornimento delle navi impegnate a combattere guerra contro l'Austria-Ungheria nelle acque adriatiche, dopo l'episodio della *Brin*, divenne un imperativo. La sorveglianza su qualunque azione potesse avere delle pur lievi attinenze con le operazioni in mare divenne strettissima. Il 18 ottobre 1915, a Gallipoli fu inoltrata dal ministero degli interni un'informativa dei servizi inglesi che metteva in guardia le autorità italiane dallo sbarco nei porti italiani di cittadini olandesi in quanto era stato «riferito che taluni sudditi olandesi, note come spie al servizio dei tedeschi, nell'intento di sfuggire al controllo di quella regia legazione e di quel regio consolato [all'Aja], si recherebbero prima nelle Indie Neerlandesi, per poi di ritorno, sbarcare in qualcuno dei nostri porti». ⁴⁷ A ciò si aggiunse, alcuni giorni dopo la richiesta pressante di compiere indagini accurate su dei religiosi, che però fu accantonata. Ciò in quanto, già nel giugno 1915 si erano svolte delle indagini, quando a Bari erano «stati arrestati alcuni frati domenicani per sospetto spionaggio militare mediante segnalazioni luminose fatte verso mare dal convento. [...] Prego vigilanza necessaria poten-

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Cfr. *Telegramma del sottoprefetto di Gallipoli alle autorità locali*, 13 ottobre 1915, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1845.

⁴⁷ *Il prefetto di Lecce al sottoprefetto di Gallipoli*, "Vigilanza ai confini-sudditi Olanda", Riservata, 18 ottobre 1915, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1844.

dosi trattare complotto esteso località Adriatico».⁴⁸ Nonostante nella giurisdizione della sottoprefettura della cittadina salentina non vi fossero più conventi domenicani, «ma solo due conventi di frati francescani e cioè uno a Galatone e uno a Casarano»,⁴⁹ città che non potevano avere accesso alle coste per la propria conformazione geografica, s'effettuò un'indagine che la compagnia dei carabinieri di Gallipoli non ritenne necessario approfondire in quanto «non si hanno motivi a ritenere che possano esercitare lo spionaggio a nostro danno avendo essi fin qui tenuto buona condotta in genere».⁵⁰

Le indagini sugli ordini religiosi rivelavano che quella delle segnalazioni dalla costa verso il mare era un'esigenza dall'incommensurabile valore strategico. In effetti, già alla data dell'entrata in guerra, si erano susseguite delle circolari diramate dallo stato maggiore della marina in cui si sosteneva che «si hanno fondati motivi per ritenere la esistenza nelle nostre coste dell'Adriatico, di organizzazioni di spionaggio e di intelligenza col nemico a nostro danno, specialmente, mercé segnali luminosi, che il nostro naviglio da guerra ha più volte potuto scorgere in vari punti della costa».⁵¹ Per tale ragione, non solo si richiedeva «di eccitare la operosità e lo zelo delle dipendenti autorità di P.S. nelle indagini intese a identificare e colpire con tutto il rigore della legge gli emissari al servizio del nemico a scopo di spionaggio»,⁵² ma si informava che sarebbero stati premiati «anche quei privati cittadini che daranno utili indicazioni alle autorità».⁵³

Il ricorso alla delazione e all'utilizzo di personale non qualificato, che il più delle volte non conosceva nemmeno i rudimenti delle lingue straniere più diffuse, metteva in evidenza l'inadeguatezza delle uniche disposizioni in materia d'*intelligence*, risalenti al maggio-giugno 1915. Il punto di svolta avvenne tra giugno e settembre 1916, quando, alla caduta del governo Salandra, recalcitrante a passare dalla fase della “piccola guerra” contro l'Austria alla guerra totale contro la Germania (a cui fu dichiarata guerra il 27 agosto 1916), si costituì una sorta d'*union sacrée*, sotto il governo di Paolo Boselli, che

⁴⁸ Cfr. *Telegramma del sottoprefetto di Gallipoli alle autorità locali*, 7 giugno 1915, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1844.

⁴⁹ *Comandante compagnia RRCC di Gallipoli al sottoprefetto di Gallipoli*, “*Frati sospetti di spionaggio militare*”, 17 giugno 1915, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1844.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Telegramma del prefetto di Lecce al sottoprefetto di Gallipoli*, 16 giugno 1915, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1844.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

portò Vittorio Emanuele Orlando alla guida del ministero degli interni. Non appena insediato, Orlando impresso una spinta propulsiva verso l'ammmodernamento dei servizi italiani, cominciando a rendere più snella l'utilizzazione dei fondi da destinare alle attività di spionaggio e di controspionaggio e premendo sul governo perché fosse costituito un tribunale unico militare a cui far pervenire denunce, informazioni e prove e che avesse giurisdizione su tutto il territorio nazionale, con l'esclusiva competenza sui reati di spionaggio e di tradimento. Il 22 luglio 1916, il nuovo ministro inviò a tutti i prefetti del regno una circolare scritta di proprio pugno in cui evidenziava la nuova mentalità e il nuovo approccio che venivano loro richiesti per la lotta allo spionaggio. Orlando metteva in guardia i prefetti dalla presenza nel regno di alcune tipologie di stranieri che potevano godere di una certa facilità movimento «come alcuni individui astuti, largamente forniti di denaro, che spend[evano] senza misure per corrompere [e che avevano] per collaboratrici alcune mondane che con sottili atti adesc[avano] di preferenza i militari per carpirne riservate notizie». ⁵⁴ Lo spionaggio militare, argomentò Orlando, era esercitato in forme svariate che andavano dall'invenzione di false notizie che potevano nuocere agli interessi nazionali, per «deprimere e avvelenare lo spirito pubblico», ⁵⁵ al danneggiamento di fabbriche e di proprietà private. L'esperienza sino a quel momento maturata aveva dimostrato, continuava Orlando, che alcune misure, come l'espulsione degli stranieri indiziati di spionaggio erano controproducenti in quanto non solo non si distruggeva l'organizzazione nemica, ma, al contrario la si rafforzava poiché si mettevano in guardia gli agenti, rendendoli circospetti. Ma, oltre a ciò e alle informazioni sui nuovi mezzi di comunicazione utilizzati dallo spionaggio nemico, sul reclutamento di nuovi agenti che viaggiavano di preferenza su navi battenti bandiere neutrale, utilizzati per il trasporto e lo smistamento di corrispondenza clandestina, il nuovo ministro chiedeva espressamente ai funzionari di operare presso gli uomini di cui avevano il comando «l'adozione di una mentalità più moderna» ⁵⁶ e annunciava la creazione di un servizio di controspionaggio da contrapporre allo spionaggio. I prefetti potevano «distrarre i migliori elementi dalle attribuzioni ordinarie perché occorreva dare un impulso vigoroso e

⁵⁴ *Circolare riservata n.26915 del Ministero dell'interno (Direzione generale della P.S.)*, 22 luglio 1916, in ASL, ASG, CD, SD4, B135, f1847.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

un vitale alimento»⁵⁷ alla sicurezza pubblica. Il corollario funzionale che ne discese fu la creazione, il 12 settembre 1916, dell'ufficio centrale d'investigazione, posto sotto la direzione di Giovanni Gasti, che lo trasformò, di fatto, in un'appendice necessaria della guerra totale che i cittadini in armi combattevano in uniforme.

Il fatto che il numero delle informative indirizzate dai servizi stranieri alla prefettura di Lecce e alle sottoprefetture di Terra d'Otranto successivamente al settembre 1916 siano in numero di gran lunga maggiore a quelle del periodo precedente dimostra come gli intenti ammodernatori di Orlando si fossero avverati. La centralizzazione e la razionalizzazione delle informazioni e l'utilizzo di personale più qualificato rese possibile una più moderna e efficiente opposizione ai servizi degli Imperi Centrali. L'episodio più rappresentativo di tale cambio di *modus operandi* avvenne tra il 24 e il 27 febbraio 1917, quando un gruppo di agenti italiani riuscì a penetrare nel consolato austriaco di Zurigo, all'ultimo piano di un palazzo sito tra la Seidengasse e il numero 69 della Bahnhofstrasse, neutralizzando, di fatto, la centrale operativa, il cervello, del sistema informazioni austro-ungarico. Alcuni punti del "colpo di Zurigo" rimangono ancora oscuri,⁵⁸ tuttavia, sul morale dell'opinione pubblica italiana, esso ebbe un effetto benefico, oltre che neutralizzare una rete d'informatori e agenti al soldo della duplice monarchia, fornendo alla marina notizie essenziali sul dislocamento della flotta nemica e permettendo quelle azioni in grado di controbilanciare quanto di lì a poco sarebbe avvenuto a Caporetto.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Cfr. RIZZA, *I documenti ritrovati*, cit.

IDA LIBERA VALICENTI

“The First break in the wall” : la visita del presidente Richard Nixon a Bucarest nel 1969 e gli accordi che cambiarono la geometria della Guerra Fredda.

Abstract: *On 2-3 August 1969, President Richard Nixon visited Nicolae Ceaușescu in Bucharest. For the first time in the Cold War history an American president visited a Socialist country. This event was the first sign of great détente policy between the two blocs, inaugurated by the Nixon-Kissinger administration, with important political and diplomatic implications in the international arena. The aim of the contribution is to analyze and explain how and why it came to the Nixon's visit in Romania that actually made the first breach in the wall and changed the geometry of the Cold War.*

Keywords: United States; Romania; Nixon; Ceaușescu; Cold War; Bucharest; August 1969; Shuttle Diplomacy; Vietnam War.

1. Il contesto storico-internazionale

Nella seconda metà degli anni sessanta, i due blocchi, occidentale e orientale, iniziarono ad avvertire delle difficoltà al loro interno. In particolare, sul blocco occidentale incombeva l'uscita dalla NATO della Francia, guidata dal generale Charles De Gaulle, e il cui scopo era di riconquistare la sovranità nazionale sull'esercito e il territorio francese. Questa decisione comportò una divisione delle comunicazioni militari del nord e sud Europa. Allo stesso tempo, De Gaulle iniziò una serie di visite e viaggi in Europa orientale, in URSS, in Polonia, in Romania, dove condannava apertamente la guerra del Vietnam e la politica statunitense nel Sud-Est asiatico e dimostrava totale appoggio alle aspirazioni degli arabi nel conflitto contro Israele. Nel 1969, De Gaulle rassegnò le dimissioni e il nuovo presidente, Georges Pompidou, migliorò le relazioni con gli Stati Uniti di Richard Nixon.¹

Sul fronte orientale, la politica di Kruscev era risultata abbastanza fallimentare, sia sul piano internazionale, con il grande scisma sino-sovietico, la crisi di Cuba, sia sul piano interno, con il mantenimento dei problemi agricoli del paese e l'allentamento della presa ideologica sulle repubbliche sorelle. Per tali ragioni il Presidium allontanò Nikita Kruscev nell'ottobre del 1964. In Romania, a partire dal 1961 il Partito

¹ Cfr. E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Dal 1918 ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 1085.

comunista guidato da Gheorghe Gheorghiu-Dej attuò una dura opposizione ai piani del COMECON,² contestando la specializzazione dei compiti dei paesi aderenti, che avrebbe lasciato la Romania a paese fondamentalmente agricolo, non sviluppando il settore industriale.³ Nello stesso anno dell'allontanamento di Kruscev dal Politburo, Gheorghiu-Dej iniziava il “percorso nazionale del comunismo romeno”, il cui effetto principale fu la liberazione di tutti i detenuti politici. La Romania comunista sembrava avviarsi verso una nuova fase che verrà chiamata dagli storici *Epocă de aur*.⁴ Una nuova epoca del comunismo, che cercò una via nazionale romena per ottenere quella legittimazione popolare che non aveva mai avuto sin dalla sua costituzione. Il PCR⁵ durante la guerra era un partito debole e godeva di una popolarità bassissima. Il governo proto-comunista, guidato da Petru Groza nel 1945, fu un governo imposto con la forza da Mosca. I romeni si trovarono a essere comunisti per caso, e il popolo non espresse mai il suo consenso al PCR, guidato da Dej sin dal 1947, poiché fantoccio dell'URSS.⁶

Dej, l'ultimo anno della sua vita, iniziò, dunque, un percorso autonomo da Mosca per ricreare un legame tra il popolo e il partito. Un percorso di distensione interna ed esterna che verrà portato avanti dal suo successore, Nicolae Ceaușescu. Gheorghe Gheorghiu-Dej morì il 19 marzo del 1965,⁷ nel luglio seguente il comitato centrale

² COMECON è l'abbreviazione del Consiglio di mutua assistenza economica, un'organizzazione economica e, soprattutto, commerciale degli stati comunisti istituita nel 1949 e sciolta nel 1991 a seguito della caduta dei regimi.

³ Cfr. N. ECOBESCU, coord., *Relațiile internaționale postbelice. Cronologie diplomatice 1945-1965*, București, Politică, 1983, pp. 88-89.

⁴ Con il termine *Epocă de aur* s'intende il periodo vissuto dalla Romania dal 1964 al 1974, anni in cui il PCR cercò di creare sia una distensione interna, attraverso una serie di iniziative liberali, sia esterna, attraverso una ricerca di autonomia dall'Unione Sovietica e un'apertura verso le potenze occidentali. Per approfondimenti si veda V. GEORGESCU, *Istoria Românilor. De le origini până în zilele noastre*, ed. III, București, Humanitas, 1992, p. 310.

⁵ Sigla di Partidul Comunist Român; prima, dal 1954 al 1964, era PMR, Partidul Muncitoresc Român.

⁶ Cfr. K. HITCHINS, *Romania. Storia e cultura*, Trieste, Beit-Storia, 2015, p. 245.

⁷ Il primo bollettino medico sullo stato di salute del segretario Dej apparve sul giornale simbolo del comunismo romeno, «Scânteia», il 17 marzo. Il 19 Gheorghiu-Dej morì. Il 20 marzo, sempre sul giornale «Scânteia» apparve la notizia che i segni della malattia del *tovarășul* Dej sarebbero comparsi nella seconda metà di gennaio. Proprio questa precisazione fece nascere diverse speculazioni. Subito si iniziò a parlare di morte politica. Gheorghe Gheorghiu-Dej, infatti, il 16 gennaio 1965, insieme a una delegazione romena, era stato a Varsavia per un incontro con gli altri paesi membri del trattato. Secondo, quindi, la stampa romena, Dej era stato irradiato a Varsavia dai russi, per la politica nazionalista intrapresa nell'ultimo anno della sua vita. In realtà, se così fosse stato, i russi si sarebbero liberati prima del 1989 anche di Ceaușescu, dato l'atteggiamento “ribelle” del leader romeno nei confronti di Mosca. Probabilmente Gheorghe-Dej fu solo vittima del fumo di più pacchetti di sigarette *Viceroy* al giorno. Per saperne di più, cfr. A. CIOROIANU, *Cea mai frumoasă poveste*, București, Curtea Veche, 2014, pp. 192-194.

“The First break in the wall”

nominò Ceaușescu primo segretario del PCR. In politica interna, il nuovo segretario seguì le orme del predecessore, cercando di ottenere consenso con manovre apparentemente liberali, come la latinizzazione del nome del paese, che da *Romînia* divenne *România*, adottando una nuova costituzione, riabilitando i comunisti nazionali, come Lucrețiu Pătrășcanu⁸ e numerosi detenuti politici arrestati tra il 1951 e il 1958, negli anni di ferro del comunismo romeno. Il carattere liberale, di distensione interna, ristabilì anche il rigido rapporto stalinista tra lo stato e l'individuo e nel 1967 Ceaușescu permise l'apertura di botteghe e ristoranti privati, dando un nuovo impulso all'iniziativa individuale e alla proprietà privata. La scuola e la cultura vissero anni di crescita, la lingua russa fu tolta come lingua obbligatoria e divenne terza lingua a scelta, la seconda divenne il francese. La storia iniziò a essere ristudiata e le opere di Mihail Roller, che aveva riscritto la storia della Romania secondo l'ideologia comunista negli anni cinquanta, vennero timidamente messe in discussione.⁹

Grazie a questa nuova politica delle porte aperte, il partito iniziava a registrare una crescita del consenso popolare. Nel 1970 registrò un esponenziale aumento dei membri, il 10% in più rispetto ai cinque anni precedenti. L'apice del consenso giunse il 21 agosto 1968. Questo fu il giorno più importante della carriera politica di Nicolae Ceaușescu, ovvero il giorno in cui affacciandosi al balcone del comitato centrale di piazza del palazzo reale, egli condannò apertamente l'intervento delle truppe del patto di Varsavia – di cui la Romania era paese fondatore – in Cecoslovacchia.

⁸ Lucrețiu Pătrășcanu è stato un importante uomo politico del comunismo romeno, e una grande occasione mancata per il suo sviluppo. Nato a Băcău nel 1900, da una famiglia di intellettuali, studiò a Lipsia, dove ottenne il dottorato in economia. Negli anni inter-bellici fu uno dei rari intellettuali romeni a nutrire delle convinzioni comuniste. E per questo fu anche arrestato dal 1940 al 1942. Nella prigione di Târgu-Jiu, conobbe Gheorghiu-Dej, ma i due non si sopportarono sin dal primo istante. Pătrășcanu venne eletto ministro della giustizia durante il governo proto-comunista di Petru Groza. Nel 1948, però, dovette subire per mano del partito l'accusa di “caduto sotto l'influenza borghese”. Accusato di tradimento, fu arrestato e fucilato nel 1954. Questo processo fu la chiave del successo di Ceaușescu, il quale puntò alla sua riabilitazione per ottenere il consenso dell'*élite* di partito e per liberarsi del suo “nemico” e competitore nella scalata al segretariato: Alexandru Drăghici, ministro dell'interno all'epoca del complotto contro Pătrășcanu. Per approfondimenti si consiglia M. GIUGARIU, coord., *Principiul bumerangului. Documente ale procesului Lucrețiu Pătrășcanu*, București, Vremea, 1996.

⁹ A partire dal 1947, il comunismo impose il proprio monopolio sullo studio e l'interpretazione della storia della Romania. L'ingegnere Mihail Roller e i suoi assistenti rimodellarono l'identità romena attraverso la riscrittura della storia, adattata ai bisogni del partito. L'unico libro di testo ufficiale consentito in quel momento era quello portato a termine dal gruppo di Roller, *Istoria României*, di cui vennero pubblicate cinque edizioni dal 1947 al 1956. Cfr. L. BOIA, *Le trappole della storia. L'élite intellettuale romena tra il 1930 e 1950*, București, Pavesiana, 2014, pp. 299-300.

L'anti-sovietismo,¹⁰ più politico che ideologico, o sovietofobia, fu la chiave per la legittimazione definitiva del PCR, del suo segretario e del suo successo in politica estera. Questo anti-sovietismo può spiegarsi soltanto alla luce dei fatti successivi. Esso fu l'effetto di una passione stalinista e sovietica che il giovane Ceaușescu, come tutti gli altri comunisti romeni, viveva e che era stata tradita al congresso del PCUS del febbraio 1956 da Nikita Kruscev. Ceaușescu diventò anti-sovietico proprio perché probabilmente egli non aveva mai rinunciato a essere, strutturalmente, stalinista. Anzi, paradossalmente, proprio questo atteggiamento anti-sovietico portò il *conducător* a identificarsi con la nazione: da quel momento, infatti, opporsi a lui significava fare il gioco dei sovietici e di coloro che erano interessati a sabotare "l'indipendenza del paese", avviando quel processo di culto della personalità e clientelismo che verranno consacrati nelle *Teze din iulie* del 1971. Con esse il vento liberale calò per sempre, e iniziò a soffiare il vento neo-stalinista che ridurrà la Romania a paese oppresso, depresso e distrutto dal punto di vista politico, economico e, non da ultimo, culturale.¹¹

Tuttavia, questo apparente e iniziale atteggiamento di "indipendenza romena" all'esterno e di "socialismo liberale" all'interno garantirono al neo-segretario del PCR le simpatie dell'Occidente. La Romania per la prima volta nella storia ricevette le visite ufficiali di due esponenti importanti della politica occidentale, il generale Charles De Gaulle nel 1968 e il presidente americano Richard Nixon nel 1969.

¹⁰ Qui il termine va inteso in senso lato. La politica di Nicolae Ceaușescu non fu mai propriamente anti-sovietica, e mai la Romania interruppe le relazioni con l'URSS e gli altri stati satelliti. Il suo destino rimase sempre legato a quello della Madre Russia, come ben si evince dalla caduta contigua a quella dell'intero blocco sovietico. Ma di certo è indiscutibile l'attitudine di rivalsa nazionale rispetto a Mosca del comunismo romeno della seconda metà degli anni sessanta. E ne sono una lampante evidenza l'apertura delle relazioni con la RFT nel 1967, in un momento in cui nessuno degli stati appartenenti al blocco sovietico aveva con essa alcun contatto, l'appoggio a Israele nella guerra dei sei giorni, quando tutti i paesi del trattato di Varsavia avevano condannato e interrotto le relazioni con Israele, la richiesta di adesione al GATT nel 1968, e quella sostenuta da Washington al Fondo monetario internazionale e alla Banca mondiale nel 1971, o ancora la richiesta di partecipazione al Mercato comune europeo del 1973. Questi sono elementi chiari di un atteggiamento di emancipazione da Mosca. Allora, c'è da domandarsi come mai l'URSS non intervenne, come già aveva fatto in Ungheria e in Cecoslovacchia, anche in Romania. Perché se è vero che Bucarest delle volte oltrepassò gli interessi immediati dei sovietici, pure non mise mai in discussione gli interessi del comunismo mondiale, come invece avvenne nel '56 in Ungheria e nel '68 in Cecoslovacchia. Cfr. A. CIOROIANU, *Pe umerii lui Marx*, București, Curtea Veche, 2005, p. 414.

¹¹ Cfr. V. TISMĂNEANU, *La tragicomédie du communisme roumain*, in «Sources. Travaux historiques», 20, 1989, p. 17.

“The First break in the wall”

Richard Nixon venne eletto presidente degli Stati Uniti d’America nel novembre del 1968. Uno degli obiettivi prioritari della sua campagna elettorale era l’uscita con “onore” dalla guerra del Vietnam, che stava corrodendo le finanze e il consenso popolare. Proprio questo obiettivo della nuova amministrazione americana in politica estera contribuì a una nuova situazione internazionale, la cui conseguenza immediata fu la distensione con l’URSS. Il primo risultato di questo nuovo percorso tra le due superpotenze fu l’accordo *Strategic Arms Limitation Talks* (meglio noto come SALT I) concluso tra Nixon e nuovo leader sovietico Leonid Breznev il 26 maggio 1972. Altro risultato, ancora più importante in vista della risoluzione del conflitto nel Sud-Est asiatico, fu l’avvicinamento alla Cina, grazie alla diplomazia triangolare, tra Washington, Mosca e Pechino, promossa dal segretario di stato, Henry Kissinger. Nell’aprile del 1971, la Cina operò un gesto simbolico, invitando la squadra americana di ping-pong a un incontro a Pechino. In seguito, Kissinger preparò una visita ufficiale del presidente Nixon a Pechino e poi a Mosca nella prima metà del 1972. Grazie a queste visite e parallelamente alle discussioni di Parigi, Kissinger e un delegato nord-vietnamita riuscirono a raggiungere un accordo per l’unificazione e l’indipendenza del Vietnam, il cessate-il-fuoco e la costituzione di una commissione internazionale di sorveglianza per gli accordi. Gli accordi furono siglati alla conferenza di Parigi del marzo 1973. L’amministrazione Nixon-Kissinger era riuscita a “vietnamizzare” il conflitto, e a sganciarsi militarmente da una guerra che non poteva più sostenere né il per il peso finanziario, né per il costo politico.¹² Ma come si arrivò a tutto questo? Il punto di partenza è la visita del presidente Richard Nixon, all’indomani della sua elezione, a Bucarest il 2 e 3 agosto 1969. Per la prima volta nella storia della guerra fredda, un presidente americano faceva visita ufficiale a un paese comunista e per la prima volta nella storia un presidente americano visitava la Romania.

Nell’estate del 1969, Nicolae Ceaușescu era, agli occhi degli occidentali, il capo di stato più quotato dell’Europa comunista. Ceaușescu godeva delle simpatie del mondo libero da quando aveva affermato a viso aperto che i romeni avrebbero accolto con le armi in mano un’invasione delle truppe sovietiche, come era avvenuto in

¹² Cfr. C. JIAN, *The Sino-American Rapprochement, 1969-1972*, in *Mao’s China and the Cold War*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001, pp. 238-276.

Cecoslovacchia. Questa spavalderia gli assicurò anche l'apprezzamento di Mao Zedong.¹³

Nixon, era già stato in Romania nel 1967, allora solo in veste di rappresentante del Partito repubblicano.¹⁴ Anti-comunista convinto e ossessionato dal pericolo dell'Unione Sovietica, Richard Nixon desiderava servirsi di Ceaușescu per far capire a tutti che l'America non considerava il mondo comunista come un blocco omogeneo. Gli Stati Uniti avevano dunque apprezzato i gesti di indipendenza della Romania, e della conseguente vicinanza di Ceaușescu alla controparte cinese. Bucarest fu un canale reale di comunicazione tra Washington e Pechino, e grazie all'intermediazione di Nicolae Ceaușescu si giunse alla storica visita di Nixon in Cina, nel 1971.¹⁵

La visita di Richard Nixon a Bucarest fu un evento importante, la prima breccia nel muro, che riuscì a cambiare effettivamente la geometria della Guerra Fredda. Essa non era più riducibile allo scontro e confronto tra due superpotenze, ma si stava estendendo oltre le loro frontiere includendo stati terzi.¹⁶ Richard Nixon fu ricevuto con grandi omaggi ed entusiasmo dai romeni. Da quel momento, le relazioni economiche e culturali tra i due paesi intrapresero un cammino in salita. Ceaușescu aveva l'ambizione di raggiungere un livello di scambi commerciali di un miliardo di dollari l'anno. Negli anni che seguirono la visita del presidente americano si svilupparono importanti

¹³ C'è da sottolineare che la politica di Ceaușescu non può definirsi filo-cinese e anti-sovietica, come fu invece quella dell'omologo Enver Hoxha in Albania. Piuttosto, quella del leader romeno fu una politica *sui generis*, nazionalista, e se proprio volessimo cercare delle analogie, potrebbe essere assimilata a quella di Kim-Il Sung in Corea del Nord, ovvero una politica basata sull'ideologia *Juché* – concetto filosofico basato sull'uomo che mira all'autonomia politica, economica e culturale del paese – che affascinò lo stesso Ceaușescu, tale da volerla emulare nel suo stato. Le tesi di luglio, come vedremo, furono una conseguenza del suo viaggio in Corea.

¹⁴ Si veda infatti l'incontro tra Richard Nixon e Nicolae Ceaușescu riportato nel seguente documento degli archivi nazionali di Bucarest. Cfr. *Stenograma convorbirii care a avut loc cu ocazia primirii de către Nicolae Ceaușescu a lui Richard Nixon, fost vicepreședinte al SUA, aflat în vizită în România (22 martie 1967)*, Dosar 15/1967, Fund CC al PCR, Secția Relații Externe, Arhivele Naționale ale României (ARCHIVI NAZIONALI DI ROMANIA, d'ora in avanti ANR).

¹⁵ Cfr. V. TISMĂNEANU - B. IACOB, *Betrayed Promises: Nicolae Ceaușescu, the Romanian Communist Party, and the Crisis of 1968*, in V. TISMĂNEANU, ed., *Promises of 1968: Crisis, Illusion and Utopia*, Budapest, Central European University Press, 2011, pp. 257-284.

¹⁶ Cfr. D. STONE, *The First DUCK HOOK Plan, the "Nixon Doctrine" and a Deadline: July-August 1969*, in *Nixon's Nuclear Specter: The Secret Alert of 1969, Madman Diplomacy, and the Vietnam War*, Lawrence, University Press of Kansas, pp. 178-201.

Sulla politica distensiva dell'Amministrazione Nixon e il ruolo degli stati terzi si vedano anche due recenti volumi, A. DONNO - G. IURLANO, a cura di, *Nixon, Kissinger e il Medio Oriente (1969-1973)*, Firenze, Le Lettere, 2010; e ID., a cura di, *L'amministrazione Nixon e il continente africano. Tra decolonizzazione e Guerra Fredda (1969-1974)*, Milano, FrancoAngeli, 2016.

“The First break in the wall”

relazioni tra Romania e America sul piano politico, economico e culturale. Vediamo nello specifico gli accordi conclusi durante l’incontro dell’agosto 1969.¹⁷

2. *La visita del presidente Nixon a Bucarest e i suoi risvolti politico-diplomatici*

Le relazioni politico-diplomatiche tra Romania e USA intrapresero un corso favorevole dopo la conclusione degli accordi firmati nel 1960.¹⁸ Tali trattative crearono le aspettative per uno sviluppo positivo delle relazioni bilaterali tra i due paesi, anche grazie alla volontà del governo statunitense di facilitare le relazioni commerciali. Tuttavia, questo processo fu rallentato, da un lato, dalla guerra in Vietnam e, dall’altro, dalla contrarietà di una parte del congresso di migliorare le relazioni degli USA con gli stati socialisti dell’Europa orientale.

In ogni caso, già l’amministrazione Johnson aveva espresso apprezzamenti per la politica “autonoma” della Romania rispetto a Mosca e si era mostrata interessata ad appoggiarla.¹⁹ Dopo gli avvenimenti in Cecoslovacchia, i rappresentanti ufficiali dell’amministrazione democratica dichiararono che la Romania occupava un posto speciale nel quadro della politica americana nei confronti degli stati socialisti, lasciando intendere che il governo americano avrebbe promosso un’intensificazione delle relazioni bilaterali.²⁰ Tuttavia, l’amministrazione democratica non si mostrò decisa nel concretizzare queste dichiarazioni anche a causa dello sviluppo negativo della guerra in Vietnam e i problemi legati al conflitto arabo-israeliano in Medio Oriente.

L’amministrazione repubblicana, invece, mostrò un nuovo atteggiamento nei confronti della Romania. Henry Kissinger, consigliere speciale per i problemi di sicurezza nazionale del presidente Nixon, disse all’ambasciatore di Romania a

¹⁷ Cfr. *Toasturile rostite de Nicolae Ceaușescu și Richard Nixon, program, notă de convorbiri ș.a., întocmite cu prilejul vizitei în România a președintelui SUA (2-3 august 1969)*, Dosar 51/1969, Fund CC al PCR, Secția Relații Externe, ANR.

¹⁸ Nel 1958 Kruscev, con l’assenso di Gheorghiu-Dej, decise di ritirare le truppe sovietiche da Bucarest. La Romania fu l’unico paese del blocco sovietico dove avvenne il ritiro dell’Armata Rossa. Da questo momento il PCR iniziò a intrattenere relazioni con altri paesi, anche aldilà della cortina di ferro. Cfr. *ibid.*, p. 9.

¹⁹ Cfr. *Stenograma convorbirii care a avut loc cu ocazia primirii de către Nicolae Ceaușescu a președintelui Concernului de presă american “Time - Life” din SUA, James A. Linen (21 martie 1968)*, Dosar 42/1968, Fund CC al PCR, Secția Relații Externe, ANR, p. 6.

²⁰ Cfr. *Nota convorbirii dintre Vasile Șandru (adjunct al ministrului Afacerilor Externe) cu ambasadorul SUA la București, Richard Davis, care a prezentat o informare privind poziția SUA față de intervenția celor cinci state socialiste în Republica Socialistă Cehoslovacă (1 septembrie 1968)*, Dosar 123/1968, Fund CC al PCR, Secția Relații Externe, ANR, p. 3.

Washington che «l'amministrazione apprezza la politica della Romania come contributo positivo per la vita internazionale, ciò favorisce lo sviluppo dei rapporti bilaterali tra gli stati in ogni ambito».²¹ E aggiunse: «Dal punto di vista concreto delle relazioni bilaterali romeno-americane l'attuale amministrazione apprezza, così come si è mostrata, la politica esterna della Romania, poiché interessata, anche se paese socialista, a una promozione di indipendenza, moderata e costruttiva di fronte ai difficili problemi internazionali esistenti».²²

Emerge, dunque, uno sviluppo delle relazioni tra i due paesi durante l'amministrazione Nixon, dovuto alla politica del pugno di ferro portata avanti da Nicolae Ceaușescu nei confronti di Mosca ed espressa nella sua pienezza nel corso della primavera di Praga. All'interno di questo quadro di sviluppo crescente delle relazioni bilaterali tra Stati Uniti e Romania va inserita anche l'iniziativa del segretario di stato, William Rogers e dell'ambasciatore romeno presso Washington, Corneliu Bogdan, di aprire un consolato per cittadini romeni in America, al fine di facilitare la mobilità dei cittadini romeni verso gli Stati Uniti per motivi di ricongiungimento familiare. Al momento dell'accordo, circa 96 famiglie erano in attesa di documenti da parte del governo romeno per spostarsi negli USA.²³

Tra il 12 gennaio e il 26 marzo 1965 avevano avuto luogo delle negoziazioni a Washington per concludere una "convenzione consolare" tra la Repubblica Socialista di Romania e gli Stati Uniti. Non si giunse a un accordo su alcuni punti, come il diritto di esercitare le funzioni consolari in materia di successioni, la protezione dei cittadini dello stato di origine, l'esercizio delle funzioni consolari in materia di successioni, la protezione dei cittadini dello stato di origine, l'esercizio di funzioni notarili da parte del console, la deposizione di testimonianze dei funzionari e impiegati consolari, l'accordo sull'immunità e i privilegi, l'utilizzo del termine "cittadino" e "nazionale" all'interno della convenzione, il problema dell'arbitrato. Per questi punti di disaccordo i negoziati furono interrotti. Ma Rogers disse a Bogdan che il presidente Nixon aveva intenzione di regolare ufficialmente i negoziati e concludere con Ceaușescu una "convezione

²¹ Cfr. *Stenograma Ceaușescu - Nixon*, Dosar 51/1969, cit., pp. 10-11.

²² *Ibid.*, p. 11.

²³ Cfr. *Stenograma convorbirii care a avut loc cu ocazia primirii de către Nicolae Ceaușescu, la Consiliul de Stat, a grupului de oameni de știință din SUA, conduși de Jerome Davis (31 iulie 1969)*, Dosar 50/1969, Fund CC al PCR, Secția Relații Externe, ANR, p. 9.

“The First break in the wall”

consolare” proprio durante il suo soggiorno a Bucarest.²⁴ Si noti che questo orientamento si ebbe solo nel 1965, quando appunto il PCR, con Gheorghiu-Dej, assunse un atteggiamento di rivalsa nazionale rispetto a Mosca.

Nel discorso inaugurale del 20 gennaio 1969, il presidente Richard Nixon disse: «Dopo un periodo di confronto, entriamo in un periodo di negoziazione».²⁵ Nixon aveva ereditato un paese ad alta inflazione morale e politica e, come disse il politologo Walter Lippmann, era necessaria una tendenza distensiva e un’attitudine diplomatica più attiva, più complessa ed elastica, che potesse permettere di trovare una soluzione di compromesso, un *do ut des* per venire a capo dei principali problemi internazionali, primo fra tutti la guerra in Vietnam.²⁶

Nixon considerava la soluzione del conflitto vietnamita un elemento chiave e urgente della politica estera della nuova amministrazione americana. Un’urgenza determinata dai pregiudizi politici ed economici, sia interni che esterni, che la guerra nel Sud-Est asiatico aveva creato nei confronti del prestigio internazionale degli Stati Uniti. L’*escalation* della guerra in Vietnam voluta da Johnson aveva portato gli USA a una “situazione di difensiva” nel dialogo con l’URSS. L’amministrazione Nixon, quindi, preconizzava di affiancare all’azione militare delle azioni politico-diplomatiche, che avrebbero incluso sia le due parti vietnamite sia i poteri terzi, i quali avrebbero potuto influenzare la regolamentazione politica del conflitto: URSS e Cina.²⁷

L’intervento armato in Cecoslovacchia e l’aggravarsi delle divergenze sino-sovietiche crearono una congiuntura favorevole all’ottenimento dell’appoggio delle parti nella regolamentazione del conflitto in Vietnam. In questa cornice la posizione di Nicolae Ceaușescu nel blocco sovietico giocò un ruolo essenziale nella strategia politica di Nixon, deciso ad utilizzare tutti i mezzi politici a disposizione per affrettarsi a risolvere i problemi dell’America. Nelle sue memorie Nixon ricorda così l’incontro con Ceaușescu: «Feci visita al segretario generale del partito comunista romeno, Nicolae Ceaușescu, nella sede del comitato centrale. Avemmo una lunga conversazione che abbracciò tutto lo spettro delle relazioni Est-Ovest. Dubitavo che potessimo raggiungere

²⁴ Cfr. *Stenograma Ceaușescu - Nixon*, Dosar 51/1969, cit., p. 16.

²⁵ R. NIXON, *Inaugural Address*, January 20, 1969 in <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=1941>.

²⁶ Cfr. M.B. FROMAN, *The Development of the Idea of Détente*, London, Macmillan, 2016, p. 9.

²⁷ Cfr. J. GITTINGS, *Strategic Survey: The Sino-Soviet Dispute*, in «International Institute for Strategic Studies», I, 70, 1969, pp. 66-72.

una vera distensione con l'URSS finché non si fossero restaurate buone relazioni con la Cina comunista. Se i suoi 800 milioni di abitanti fossero rimasti isolati, fra venti anni la Cina avrebbe rappresentato una grave minaccia alla pace mondiale. Dissi che secondo me gli USA avrebbero potuto fare poco per stabilire un buon dialogo con la Cina, finché non fosse terminata la guerra in Vietnam. Dopo, però, si sarebbero potute prendere iniziative per normalizzare le relazioni con Pechino. Ceaușescu fu cauto nelle sue reazioni, ma notai che si interessò alle mie parole e che fu d'accordo con quanto dissi». ²⁸ E, dopo qualche pagina, aggiunge: «Quando atterrammo a Bucarest (Romania) il 2 agosto fui il primo presidente americano a fare una visita di stato a un paese del blocco comunista. Il presidente Nicolae Ceaușescu è un leader forte e indipendente che aveva coltivato buone relazioni con i cinesi pur muovendosi sul filo del rasoio per timore che i sovietici decidessero di intervenire in Romania come avevano fatto in Ungheria nel 1956 e in Cecoslovacchia nel 1968. Finora si era destreggiato con consumata abilità. Mi avevano informato che potevo aspettarmi un'accoglienza cortese, ma l'entità dell'entusiasmo spontaneo delle folle superò ogni nostra aspettativa. A un certo punto Ceaușescu e io fummo letteralmente sollevati dal movimento della gente nelle strade. La Romania aveva buone relazioni diplomatiche con i nord-vietnamiti, e io sapevo che quanto dicevo sarebbe stato riferito a loro, perciò mi servii di uno degli incontri con Ceaușescu per ribadire il mio messaggio a Hanoi. [...] Gli dissi che per giungere alla pace forse dovevamo instaurare un'altra via di comunicazione fra le due parti. Ceaușescu rispose che avrebbe fatto di tutto per incoraggiare i negoziati». ²⁹

A Bucarest si attivò, dunque, la dottrina Nixon, annunciata a Guam e indice di una nuova politica americana in Asia. E, quindi, grazie all'intervento di Ceaușescu, il 4

²⁸ Cfr. R. NIXON, *Memorie*, vol. I, Milano, Ed. Corno, 1981, p. 372.

²⁹ *Ibid.*, pp. 520-521. Effettivamente, come emerge dai documenti degli archivi nazionali di Bucarest, una delegazione romena, composta da Gheorghe Maurer, ministro dell'interno, e da Paul Niculescu-Mizil, ministro per gli affari internazionali, incontrava a Pechino una delegazione cinese e vietnamita il 7 settembre 1969. Cfr. *Stenogramele și notele convorbirilor care au avut loc la Beijing (Republica Populară Chineză) și Hanoi (Republica Democrată Vietnam) între delegația română, compusă din Ion Gheorghe Maurer și Paul Niculescu-Mizil, și conducătorii chinezi, respectiv nord-vietnamezi, cu prilejul participării la funeraliile lui Ho Și Min (fost președinte al Partidului Muncii din Vietnamul de Nord) (7-10 septembrie 1969)*, Dosar 72/1969, Fund CC al PCR, Secția Relații Externe, ANR. E nel mese di dicembre dello stesso anno Nicolae Ceaușescu visitò Breznev proprio per discutere a Mosca della situazione vietnamita. Si veda *Stenograma convorbirii care a avut loc la Moscova între Nicolae Ceaușescu și Leonid Brejnev, cu ocazia întâlnirii conducătorilor de partid și de stat din țările socialiste privitoare la situația din Vietnam, însoțită de informări, note, comunicat, declarații și cuvântări (3-4 decembrie 1969)*, Dosar 102/1969, Fund CC al PCR, Secția Relații Externe, ANR.

“The First break in the wall”

agosto, il giorno dopo del rientro di Nixon da Bucarest, iniziò la storia degli incontri segreti di Kissinger con i nord-vietnamiti. Una *shuttle diplomacy* piena di «episodi classici di cappa e spada, con Kissinger che viaggia rannicchiato sui sedili posteriori di una *Citröen* velocissima, che elude reporter curiosi, che depista funzionari d’ambasciata al suo inseguimento».³⁰ Nel discorso di saluti, Nicolae Ceaușescu affermò che la visita di Nixon in Romania era stato un gesto di pace nel mondo.³¹

Certamente fu un importante segnale di distensione che ebbe poi i suoi risvolti politici e diplomatici in tutto il mondo con la “risoluzione”³² del conflitto in Vietnam, l’apertura del dialogo con la Cina e l’URSS, i trattati di controllo sugli armamenti nucleari e un’*Ostpolitik* che condurrà agli accordi di Helsinki del 1975 sulla pace e la sicurezza in Europa.

3. *Gli accordi economico-culturali*

A partire dal 1949, il governo americano aveva intrapreso una serie di misure restrittive sul commercio con la Romania, come con gli altri stati socialisti. Misure che rimasero attive fino alla seconda metà degli anni sessanta. Con il *Battle Act* del 1951, gli Stati Uniti introdussero un severo sistema di controllo delle esportazioni nei confronti dei paesi socialisti. Il 9 gennaio 1952, il congresso ritirò la clausola di nazione più favorita a tutti i paesi socialisti, Romania compresa, eccetto la Jugoslavia.³³ Ciò comportò, per le esportazioni romene, un aumento delle tasse del 60% per i prodotti generici e del 95% sui prodotti chimici. Il 6 febbraio 1968, il congresso vietò alla banca export-import di garantire crediti commerciali ai paesi che aiutassero i nord-vietnamiti, tra questi anche la Romania.³⁴

Nel 1964 furono stabiliti degli accordi economici favorevoli allo sviluppo dei rapporti tra i due paesi, ma essi non furono rispettati in pieno, né ci fu un progresso nei

³⁰ *Ibid.*, p. 521.

³¹ Cfr. *Stenograma Ceaușescu-Nixon*, Dosar 51/1969, cit., p. 98.

³² Dopo la conferenza di Parigi del 1973, continuarono le ostilità tra i vietnamiti per estendere il più possibile la zona controllata dai due eserciti. Anche in Laos e in Cambogia, dove gli USA erano intervenuti per contrastare il potere dei *khmer rossi*, il conflitto sfociò in una sanguinosa guerra civile.

³³ Evidentemente per la politica anti-staliniana portata avanti da Josip Broz Tito a partire dal 1948.

³⁴ Cfr. *Stenograma convorbirii avute cu ocazia primirii de către Nicolae Ceaușescu a ambasadorului SUA la București*, Richard H. Davis (31 ianuarie 1967), Dosar 6/1967, Fund CC al PCR, Secția Relații Externe, ANR, p. 7.

miglioramenti degli scambi commerciali, come la Romania sperava. La principale causa del freno allo sviluppo dei rapporti economici romeno-statunitensi fu la situazione internazionale seguita alla guerra del Vietnam e alle conseguenze generate sul piano interno negli USA.³⁵

Dopo la primavera di Praga, l'amministrazione Johnson garantì alle autorità romene una soluzione per migliorare le relazioni economiche tra i due stati, partendo da un potenziamento delle relazioni bilaterali a livello politico. I rappresentanti americani mostrarono alle autorità romene l'intenzione di appoggiare l'entrata della Romania nel GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Alla fine del 1968, gli scambi commerciali tra la Romania e gli Stati Uniti ammontavano a 25 milioni di dollari, di cui 15,1 milione di importazioni (soprattutto di beni appartenenti al settore tecnologico) e 6,7 milioni di esportazioni (calzature, nafta, vetro, legno, formaggi). Si trattava di scambi comunque bassi, poiché mancava la clausola di nazione più favorita, sul cui ripristino premeva la Romania.³⁶

L'amministrazione Nixon adottò un atteggiamento più conciliante in relazione allo sviluppo delle relazioni commerciali in Romania. Con la visita del presidente Nixon a Bucarest furono stipulati accordi economici che prevedevano l'ammontare delle esportazioni dei prodotti romeni in USA approssimativamente di 33 milioni di dollari nel 1970, a dispetto dei 15 milioni pianificati per il 1969 e i 6,7 milioni realizzati nel 1968. Inoltre, in questa occasione furono stabilite una serie di azioni di cooperazione tra i due paesi, tra cui il contratto di costruzione dell'Hotel Intercontinental – oggi uno degli hotel più prestigiosi di Bucarest e situato al centro della città – da parte di un'impresa americana; la costituzione di una società mista, Romaniatower, con sede a Montreal, in collaborazione con l'azienda americana Intertower, guidata da Cyrus Eaton, Jr.; la creazione della compagnia Romanian American Trade Corporation, con sede a Los Angeles. Sia la Romaniatower che la Romanian American Trade Corporation avevano lo scopo di promuovere le esportazioni romene negli Stati Uniti d'America.³⁷

³⁵ Cfr. *Stenograma Ceaușescu-Nixon*, Dosar 51/1967, cit., p. 16.

³⁶ Cfr. *Adresă a lui Alexandru Bârlădeanu înaintată lui Nicolae Ceaușescu, însoțită de raportul asupra vizitei efectuate în SUA de delegația Consiliului Național al Cercetării Științifice, la invitația dr. Donald F. Hornig, consilier al președintelui SUA (19 iunie - 8 iulie 1968)*, Dosar 101/1968, Fund CC al PCR, Secția Relații Externe, ANR, p. 54.

³⁷ Cfr. *Stenograma Ceaușescu-Nixon*, Dosar 51/1969, cit., p. 26.

“The First break in the wall”

Dal punto di vista culturale, la visita del presidente Nixon in Romania promosse scambi culturali tra studenti, lettori, ricercatori, professionisti nel campo delle arti interpretative e attivò un progetto per l’apertura di una biblioteca americana a Bucarest. In più, venne stipulato un importante memorandum d’intesa tra l’Academia Română e la National Academy of Science, simboli del prestigio letterario e scientifico delle due nazioni. Per la prima volta, inoltre, veniva organizzata un’esposizione di libri sulla letteratura romena a New York, un evento che, tra l’altro, registrò un importante successo.³⁸ La riuscita più clamorosa per il popolo romeno e frutto dell’incontro tra Nixon e Ceaușescu fu l’importazione delle serie americane, *Il commissario Colombo* e *Dallas*,³⁹ che iniziarono a riavvicinare la Romania alla sfera occidentale e il popolo ritornò a riscoprire quel senso di “europeismo”, che aveva distinto la politica romena inter-bellica e che ritornerà a riecheggiare dopo il 1989.

Tuttavia, gli accordi economici e culturali che seguirono alla visita di Nixon a Bucarest furono una vittoria di Pirro. Essi aiutarono investimenti nell’industria pesante, con i piani quinquennali, a discapito di quella dei beni di consumo. Inoltre, produssero la crescita del debito estero, che nel 1983 ammontava a 12 miliardi di dollari. Una somma nemmeno tanto eccessiva, se comparata ai 40 miliardi di dollari della Polonia. Tuttavia, le proteste di “Solidarnosc” nel settembre del 1980 e la conseguente crisi del regime comunista in Polonia, portarono Ceaușescu a convincersi che essa fosse il frutto delle immissioni negli affari interni dei gruppi finanziari del capitalismo occidentale. Il timore di una rivolta interna simile a quella avvenuta in Polonia, fomentata, secondo il dittatore romeno, dalla finanza dei paesi capitalisti, lo portò ad applicare un programma temerario di pagamento del debito estero, il cui effetto fu disastroso per l’economia nazionale. Il presidente della Romania,⁴⁰ all’assemblea del comitato centrale del

³⁸ Cfr. *Notă de audiență întocmită de Ministerul Afacerilor Externe și înaintată lui Nicolae Ceaușescu în legătură cu convorbirea care a avut loc cu ocazia primirii de către Manea Mănescu a ambascadorului SUA la București, Leonard Carpenter Meeker (29 octombrie 1969), Dosar 126/1969, Fund CC al PCR, Secția Relații Externe, ANR, p. 3.*

³⁹ Cfr. CIORIANU, *Cea mai frumoasă*, cit., p. 208.

⁴⁰ Tra il 1 e il 24 giugno 1971, Nicolae Ceaușescu fece una lunga visita ufficiale in quattro stati comunisti asiatici: Cina, Corea del Nord, Vietnam e Mongolia. Al suo ritorno dal viaggio in Asia, Ceaușescu propose all’assemblea del comitato centrale una serie di misure che prevedevano un ritorno al rigore ideologico della cultura comunista. Queste proposte vennero raccolte nelle *Teze din iulie*, ovvero delle nuove misure in materia d’istruzione e cultura. Esse accrebbero le mansioni del segretario del PCR, intensificarono il ruolo della propaganda comunista nelle scuole, nella stampa, nelle emissioni radio-

febbraio 1981, promise che avrebbe pagato l'intero debito estero entro il 1990. Per riuscire in questa missione faraonica, Ceaușescu adottò il programma di “razionamento alimentare”, fissando le quantità di consumo di cibo *pro capite*, in modo da poter gestire le importazioni. Il programma alimentare del 1983 abbassava le razioni rispetto a quello del 1981.⁴¹ L'ambizione del dittatore portò ad una grave penuria alimentare, ad una mancanza di combustibile, ad interruzioni di energia elettrica.⁴² Ebbe inizio la grande crisi degli anni ottanta, una situazione di declino costante e irreversibile, in cui la quotidianità del popolo romeno si svolgeva al limite dell'incubo e del teatro dell'assurdo.⁴³ Gli accordi con l'Occidente anziché produrre ricchezza, impoverirono la popolazione romena, riducendo la Romania in uno stato decadente e sottosviluppato.

Il 12 aprile 1989, all'assemblea del comitato centrale, Nicolae Ceaușescu annunciò, trionfante, di avere estinto il debito estero. Per il *conducător* era un successo, ma non per i romeni. I sacrifici imposti alla popolazione lungo gli anni ottanta ruppero ogni

televisive. Ceaușescu rimase impressionato dal realismo socialista della Cina e soprattutto della Corea del Nord, tale da volerne imitare la struttura. E le tesi di luglio furono il prodotto di questa ambizione. Questa mini-rivoluzione culturale condusse il partito comunista romeno a un ritorno al regresso morale, che culminerà il 28 marzo 1974, quando Nicolae Ceaușescu, all'assemblea solenne del comitato centrale, venne nominato presidente della Repubblica Socialista di Romania, con fascia tricolore e scettro in oro. Da questo momento si avviò quel processo di culto della personalità, unico nella fattispecie del comunismo del blocco sovietico, dopo Stalin, che trasformerà la Romania in una dittatura.

⁴¹ L'economia romena fu, senza dubbio, quella più centralizzata e rigidamente pianificata di tutto il blocco socialista. Una situazione che generò inefficienza, mancanza di flessibilità, e che scoraggiò le iniziative private. L'accento posto sull'industria pesante creò un disequilibrio produttivo che, anziché generare ricchezza, produsse povertà. Gli investimenti dal 15,9% del 1978 scesero sotto la soglia dell'1% nel 1981. A partire dagli anni ottanta, i romeni dovettero affrontare un esagerato aumento dei prezzi dei beni di prima necessità, a cui si aggiunse il programma del “razionamento alimentare”. Un “programma scientifico” adottato dal governo e che prevedeva all'anno un consumo *pro capite* di 60-70 kg di carne, 210-230 kg di latte, 260-280 uova, 173-189 kg di verdura, 80-90 kg di frutta, 22-26 kg di zucchero, 70-90 kg di patate, 120-140 kg di cereali. Questo programma nel 1983 prevede un'ulteriore riduzione delle quantità: la carne si abbassò a 39,12 kg, il latte a 78,73, la verdura a 66,08, la frutta a 27,49, le patate a 42,54 kg. Questo fu uno dei piani più diabolici e ossessivi del neo-stalinismo romeno, conseguenza dell'ambizione di Ceaușescu di pagare l'intero debito estero. Cfr. GEORGESCU, *Istoria Românilor*, cit., pp. 329-330.

⁴² A causa del piano megalomane d'industrializzazione accelerata, l'economia reale iniziò a non tenere il passo con l'economia di propaganda. L'industria petrolchimica fu sfruttata in modo spropositato e, nonostante la Romania fosse un paese con importanti giacimenti petroliferi, nel 1975 dovette cominciare a importare petrolio. Gli *shock* petroliferi del 1973 e del 1979 produssero una grave crisi energetica, le cui conseguenze furono disastrose per la Romania, in cui il sistema economico faceva già acqua da tutte le parti. Il governo ridusse la distribuzione settimanale di combustibile ed energia elettrica, riducendo a un giorno alla settimana la circolazione delle auto e a un'ora al giorno l'accensione del riscaldamento delle unità abitative. Cfr. CIOROIANU, *Pe umerii*, cit., pp. 467-468.

⁴³ Cfr. *ibid.*, p. 471.

“The First break in the wall”

contatto tra il popolo e il presidente. Ceaușescu divenne da quel momento il nemico pubblico per la maggioranza dei romeni.

4. *Il significato politico della diplomazia mobile e il suo sviluppo*

Durante i suoi 24 anni al potere, Nicolae Ceaușescu fu uno dei *leader* più rappresentativi dell'Europa comunista, come emerge dalla sua politica diplomatica. Negli anni settanta, egli ebbe importanti contatti con i più potenti *leader* occidentali, in particolare degli Stati Uniti d'America. Gli incontri di Ceaușescu, a diversi livelli, con i rappresentanti politici americani furono molteplici, incluse le visite del *conducător* alla sede delle Nazioni Unite a New York. Negli Stati Uniti, Ceaușescu fece tre visite ufficiali alla Casa Bianca, nel 1973, 1975 e nel 1978, durante le presidenze di Richard Nixon, Gerald Ford e Jimmy Carter. Nixon fu il presidente americano con cui egli ebbe ottimi rapporti. Dopo la visita a Bucarest, Nixon invitò il *leader* romeno a Washington, nel dicembre del 1973.⁴⁴

Subito dopo *l'Atto finale* di Helsinki, Ceaușescu ricevette un'altra importante visita, quella del presidente Ford. Sia Nixon, sia Ford avevano bisogno della Romania per creare una prima breccia nel mondo comunista, a danno dell'Unione Sovietica. Visitando Bucarest, entrambi i presidenti repubblicani vollero mostrare al mondo comunista che l'America avrebbe avuto un occhio di riguardo nei confronti di quei paesi che avessero messo in discussione la supremazia dell'URSS, così come aveva fatto Ceaușescu a partire dalla fine degli anni sessanta. Richard Nixon, con la sua visita, volle da un lato mettere in guardia l'Unione Sovietica e, dall'altro, inviare un messaggio politico alla Cina di Mao, per cercare di trovare una soluzione di compromesso per la guerra in Vietnam.⁴⁵

A sua volta, il leader romeno sperava nello sviluppo delle relazioni economico-commerciali con gli occidentali, in modo da riuscire nel progetto di costruzione di una

⁴⁴ Nel 1974, Nixon lasciò la Casa Bianca per lo scandalo del Watergate. In quello stesso anno Nicolae Ceaușescu raggiunse l'apogeo del suo potere, diventando primo presidente della Romania comunista. Ma nel lungo termine la situazione si invertì. Nixon oggi rimane un grande presidente degli Stati Uniti d'America, mentre la memoria di Ceaușescu oscilla tra caricatura e grossolana nostalgia.
Cfr. CIOROIANU, *Cea mai frumoasă*, cit., p. 209.

⁴⁵ Cfr. D. RUMSFELD, *Known and Unknown: A Memoir*, New York, Sentinel, 2012.

Romania industrializzata. Inoltre, la propaganda di una via socialista di sviluppo endogeno necessitava degli incentivi economici da parte dell'Occidente.

La visita di Gerald Ford dell'agosto 1975, invece, fu l'ultima visita di un presidente americano nella Romania comunista, mentre l'ultima visita di Nicolae Ceaușescu alla Casa Bianca si ebbe tra il 12 e il 18 aprile 1978, dove fu ricevuto con grandi omaggi dal presidente Carter, il quale – nel discorso di benvenuto al presidente romeno – disse «salutiamo con onore un grande leader di un grande stato».⁴⁶ Lo stesso Carter ammise il ruolo importante rivestito da Ceaușescu negli accordi di pace di Camp David tra Egitto e Israele.⁴⁷

Con la salita al potere di Ronald Reagan, fervente anti-comunista, nel 1980, le relazioni privilegiate tra la Romania e gli USA si ridussero, nonostante Ceaușescu avesse continuato nella sua politica autonoma rispetto a Mosca, come dimostrarono le dichiarazioni di condanna nei confronti dell'invasione sovietica dell'Afghanistan nel 1979 e la partecipazione della Romania ai giochi olimpici del 1984 a Los Angeles, boicottati invece dall'URSS e dagli altri stati dell'Europa orientale.⁴⁸

Tuttavia, la normalizzazione dei rapporti sino-americani, che raggiunsero la loro pienezza nel 1979 con Den Xiaoping, e il nuovo corso dell'Unione Sovietica a partire dal 1985 furono la causa dell'emarginazione di Nicolae Ceaușescu dal contesto geopolitico internazionale. Reagan preferì dialogare direttamente con i russi, soprattutto dopo che al Cremlino giunse un ottimo interlocutore: Mikail Gorbacev.

Quando la ribellione anti-sovietica di Ceaușescu divenne desueta dopo l'avvento al potere di Mikail Gorbacev, nessuno ebbe più bisogno del leader romeno, e le sue ambizioni di restare sulla grande scena politica divennero importune per tutti. Paradossalmente, proprio l'anti-sovietismo costò al dittatore romeno la vita. Iniziò la sua carriera politica in chiave anti-sovietica, apprezzato dalla Cina e dagli occidentali, ma, nel lungo periodo, la sua sovietofobia si ritorse a suo sfavore. Non riuscendo ad allinearsi alla *perestroika* messa in atto da Gorbacev, Ceaușescu divenne nemico del suo popolo, dell'URSS e dell'Occidente. L'eccezionalismo della Romania negli anni

⁴⁶ J. CARTER, *Visit of President Nicolae Ceaușescu of Romania. Remarks at the Welcoming Ceremony*, April 12, 1978, in <http://presidency.ucsb.edu/ws/?pid=30655>.

⁴⁷ A. CIOROIANU, *Nu putem evada din istoria noastră*, București, Curtea Veche, 2016, p. 199.

⁴⁸ D. MACINTOSH, *The Moscow Olympics Boycott*, in D. MACINTOSH, M. HAWES, D. GREENHORN, D. BLACK, *Sport and Canadian Diplomacy*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1994, pp. 90-107.

“The First break in the wall”

sessanta continuò fino al 1989, ma, da aspetto positivo della politica interna ed estera, si trasformò in una trappola che portò alla terribile fine di Nicolae ed Elena Ceaușescu.

Appendice

Alcuni degli scatti conservati negli Archivi nazionali di Bucarest.



Il presidente degli Stati Uniti d’America, Richard Nixon e il segretario del PCR, Nicolae Ceaușescu. Bucarest, 2 agosto 1969.



Il segretario del PCR, Nicolae Ceaușescu, sua consorte Elena Petrescu, il presidente degli Stati Uniti d'America, Richard Nixon e la first lady Thelma Catherine "Pat" Ryan, accolti da danze popolari. Bucarest, 2 agosto 1969.

“The First break in the wall”



Il presidente degli Stati Uniti d'America, Richard Nixon e il segretario del PCR, Nicolae Ceaușescu brindano nel palazzo del comitato centrale del partito. Bucarest, 2 agosto 1969.



Il presidente degli Stati Uniti d'America, Richard Nixon e il segretario del PCR, Nicolae Ceaușescu salutano la folla. Bucarest, 2 agosto 1969.



Il presidente degli Stati Uniti d'America, Richard Nixon, la first lady Pat Nixon, il segretario del PCR, Nicolae Ceaușescu e la sua consorte Elena Petrescu al mercato della città. Bucarest, 2 agosto 1969.

“The First break in the wall”



Il presidente degli Stati Uniti d’America, Richard Nixon e il segretario del PCR, Nicolae Ceaușescu. Bucarest, 2 agosto 1969.



La *first lady* Pat Nixon ed Elena Petrescu nel salone di casa Ceaușescu. I Nixon furono i soli rappresentanti stranieri ad entrare nell’abitazione privata del leader romeno. Bucarest, 2 agosto 1969.



Il presidente degli Stati Uniti d'America, Richard Nixon, la first lady Pat Nixon, il segretario del PCR, Nicolae Ceaușescu e la sua consorte Elena Petrescu il giorno della partenza. Bucarest, 3 agosto 1969.

ANNA GRAZIA VISTI

*Il fallimento del bargaining approach kennediano in Medio Oriente
(1961 - 1963)*

Abstract: *This work aims at analyzing the role USA played in the Middle East during the John Fitzgerald Kennedy Administration (1961-1963). First of all, I will start examining the two Eisenhower mandates (1953-1960) in order to establish whether, with JFK serving as a President, a change occurred in the U.S. politics in the area. Secondly, I will illustrate the analysis JFK carried out about the Middle East problems during that period, with a view to understand the choices he made after becoming President. Finally, I will take into account the position the United States held as regards the ongoing major conflicts in the Middle East during the democratic Administration, namely the Arab-Israeli conflict and the Arab Cold War (specifically, in the Yemen Civil War starting from September 1962).*

Keywords: United States; Nasser; Israel; J.F. Kennedy; Middle East; Cold War.

*A mamma,
che orgogliosamente mi ha cresciuta
e mi osserva in silenzio*

Premessa

Il presente lavoro si propone di analizzare il ruolo degli Stati Uniti in Medio Oriente durante l'amministrazione di John Fitzgerald Kennedy (1961-1963). A tale proposito, sono state analizzate fonti primarie (raccolte di documenti del dipartimento di stato americano, *Public Papers of the Presidents* e *National Security Files*) e fonti secondarie (libri, articoli e saggi) relative al periodo preso in esame e a quello immediatamente precedente.

Si partirà dall'analisi dei due mandati dell'amministrazione Eisenhower (1953-1960) per verificare se, con l'insediamento di JFK alla Casa Bianca, si ebbe un cambiamento della politica statunitense nella regione. Si procederà, quindi, con l'esposizione dell'analisi condotta da Kennedy in merito alle problematiche mediorientali dell'epoca, nel tentativo di comprendere le scelte operate dallo stesso una volta divenuto presidente. Molta letteratura ha individuato nella concessione dei missili *Hawk* a Israele nel 1962 l'inizio di una nuova era nelle relazioni israelo-americane; pertanto, proveremo ad analizzare i motivi e le situazioni che condussero il presidente democra-

tico a quella scelta, cercando di individuare quanto questa fu determinata dagli interessi strategici statunitensi in Medio Oriente, ossia dalle scelte politiche effettuate da JFK con riferimento al Terzo Mondo e, in particolare, nell'ambito del conflitto arabo-israeliano. Quella tra Israele e Stati Uniti fu realmente una *special relationship* (come lo stesso Kennedy la definì al cospetto di Golda Meir nel loro incontro a Palm Beach del 27 dicembre 1962), o fu semplicemente il frutto di una precisa volontà politica che mirava a controbilanciare l'atteggiamento statunitense di apertura nei confronti del leader del mondo arabo Nasser? Quanto la disponibilità verso questo leader terzomondista mise a repentaglio i rapporti tra Stati Uniti e gli Stati arabi conservatori filo-occidentali? Quanto il possesso dell'energia nucleare da parte di Israele creò a Kennedy dei problemi riguardo allo *strategic asset* che lo stato ebraico avrebbe potuto rappresentare nello scacchiere mediorientale? Per rispondere a tali quesiti, si analizzerà la posizione assunta dagli Stati Uniti all'interno dei due maggiori conflitti in atto in Medio Oriente durante gli anni dell'amministrazione democratica: il conflitto arabo-israeliano e la Guerra Fredda araba (nello specifico, nell'episodio della guerra civile nello Yemen a partire dal settembre 1962).

1. *La politica mediorientale statunitense durante l'amministrazione Eisenhower (1953 - 1960)*

Durante gli anni dell'amministrazione Eisenhower l'obiettivo principale della politica estera americana in Medio Oriente fu quello di guadagnare agli Stati Uniti la simpatia araba prima che vi riuscissero i comunisti. Nel corso di tutti e due i mandati, il presidente e il suo segretario di stato Dulles, infatti, condussero tale politica secondo i parametri dettati dalla Guerra Fredda. In quegli anni gli Stati Uniti nutrirono sempre la speranza di recuperare gli arabi in generale, e il nazionalista Nasser in particolare, nell'orbita occidentale. Tutto ciò, seguendo le linee già tracciate in un documento in circolazione nel marzo 1953 negli ambienti della Casa Bianca e del dipartimento di stato, nel documento

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

finale del viaggio di Dulles in Medio Oriente (maggio 1953) e nel primo documento ufficiale del *National Security Council* riguardante il Medio Oriente 155/1 (luglio 1953).¹

La maggiore preoccupazione di Dulles era quella di tenere fuori l'Unione Sovietica da una regione così strategicamente importante. Crocevia fra tre continenti e fondamentale riserva petrolifera, il Medio Oriente era già allora una regione geo-politicamente tra le più interessanti del mondo. «Era principio fondamentale del pensiero strategico americano che ovunque le forze occidentali avessero subito un arretramento, l'Unione Sovietica avrebbe cercato di trarne vantaggio»² e così, seguendo «motivazioni ideologiche [e] considerazioni di natura strettamente economica»,³ gli Stati Uniti si ersero gradualmente a paladini dei movimenti indipendentisti in quell'area in via di sviluppo.

Sebbene il segretario di stato avesse le idee ben chiare su come agire in Medio Oriente, queste erano frutto di una cattiva analisi della situazione regionale: «Dulles conosceva molto bene le dinamiche interne della realtà mediorientale, ma il bisogno di perseguire la strategia generale di sicurezza, elaborata dall'amministrazione repubblicana per contenere l'Unione Sovietica, lo forzò a porre i problemi locali in secondo ordine».⁴ Egli sottovalutò la forza del conflitto arabo-israeliano, la natura antimperialista e gli obiettivi del nascente nazionalismo arabo e fu costretto a rivedere in corsa il comportamento da tenere nei confronti degli arabi, e in primo luogo nei confronti dell'Egitto. Riducendo l'analisi alla linea semplicistica “neutralismo uguale comunismo”, per poter controllare la regione gli Stati Uniti decisero di corteggiare il mondo arabo a scapito di Israele: infatti, la lotta contro Israele era l'unica bandiera in grado di unire tutti gli arabi.

All'interno della regione Israele vantava una *special relationship* con gli Stati Uniti alla formazione della quale aveva contribuito anche il presidente Harry Truman.⁵ Scontrandosi con il dipartimento di stato, questi nel 1948 aveva riconosciuto il neonato stato

¹ Si veda al riguardo A. DONNO, *Le relazioni tra Stati Uniti e Israele dal 1953 alla crisi di Suez*, in A. DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda. Gli Stati Uniti nel Medio Oriente durante gli anni di Eisenhower (1953-1960)*, Napoli, ESI, 1998, pp. 243-283.

² H.W. BRANDS, *Into the Labyrinth: The United States and the Middle East 1945-1993*, New York, McGraw Hill, 1994, p. 69.

³ M. MAGLIO, *La questione mediorientale nelle relazioni anglo-americane 1950-1952*, in DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda*, cit., p. 34.

⁴ M. LAGAZIO, *Il patto di Baghdad. Conflittualità regionali e strategia globale nella politica di sicurezza americana in Medio Oriente (1953-1956)*, *ibid.*, p. 217.

⁵ Si veda al riguardo A. DONNO, *Gli Stati Uniti, il sionismo e Israele (1938-1956)*, Roma, Bonacci, 1992, pp. 13-131; N.H. FINKELSTEIN, *Friends Indeed: The Special Relationship of Israel and the United States*, Brookfield, The Millbrook Press, 1998, pp.9-45.

di Israele alimentando la speranza ebraica di una possibile alleanza politica con la superpotenza. In realtà, il presidente democratico compì tale gesto spinto non solo da sentimenti umanitari, ma anche dal proposito di difendere il nuovo stato dalla minaccia sovietica e perciò per difendere gli interessi internazionali degli Stati Uniti. Ciò poteva essere inquadrato nella politica del *containment*, ma di fatto significò coinvolgere Israele in modo coatto nella politica della Guerra Fredda.

Quando con il *new look* di Eisenhower si imboccò la strada della crociata contro il comunismo internazionale, Israele rappresentò un ostacolo nel processo di avvicinamento agli arabi, che oscillavano ancora tra Occidente e Oriente. Non potendo negare un passato a favore di Israele,⁶ si elaborò la politica di *friendly impartiality*, ossia: aiuti agli arabi e rassicurazioni agli ebrei. In realtà, si trattò di un'imparzialità sbilanciata perché si puntò: 1) alla creazione di un sistema di difesa regionale che escludeva a priori Israele; 2) alla soluzione del conflitto arabo-israeliano pretendendo il primo passo dagli ebrei.

La Francia e la Gran Bretagna vantavano nella regione una lunga tradizione coloniale inaugurata dagli accordi segreti di Sykes-Picot del 1916. Con la fine della seconda guerra mondiale e il lento declino delle due potenze europee, gli Stati Uniti avevano l'esigenza di rafforzare la propria presenza nell'area (pur consapevoli della possibilità di essere scambiati come i continuatori di una politica di tipo coloniale).⁷ Alla luce dei nascenti movimenti indipendentisti, il mondo arabo non era più disposto a essere sfruttato, ma gli Stati Uniti non potevano permettere che, per realizzare i loro progetti, gli arabi chiedessero aiuto ai sovietici. Nonostante la dichiarazione tripartita del 1950 avesse rappresentato la prima partecipazione americana in un piano diplomatico occidentale di stabilità in Medio Oriente, gli Stati Uniti continuarono a delegare i propri interessi nella regione alla Gran Bretagna.⁸ Solo con Eisenhower al potere, gli Stati Uniti iniziarono a muoversi autonomamente (anche se bisognerà attendere le disastrose conseguenze della crisi di Suez per un maggiore impegno da parte americana).

⁶ Si veda al riguardo: A. DONNO, a cura di, *Gli Stati Uniti, la Shoah e i primi anni di Israele (1938-1957)*, Firenze, Giuntina, 1995, pp. 15-90.

⁷ Cfr. MAGLIO, *La questione mediorientale nelle relazioni anglo-americane 1950-1952*, cit., pp. 33-57.

⁸ Si veda al riguardo DONNO, *Gli Stati Uniti, il sionismo e Israele (1938-1956)*, cit., pp. 132-162.

Lungi dal voler rompere l'alleanza occidentale in Medio Oriente, i nuovi amministratori puntavano a «dimostrare maggiore disponibilità verso le istanze nazionalistiche del terzo mondo, nella speranza di incanalarle all'interno di posizioni filooccidentali».⁹ In previsione di un vuoto di potere, occorreva bloccare la penetrazione sovietica in Medio Oriente con un progetto mirato alla realizzazione di un vero e proprio cordone difensivo costituito dagli stati arabi confinanti con l'Unione Sovietica, abbandonando così i vecchi progetti di difesa mediorientale anglo-americani incentrati sull'Egitto. Era fondamentale per la politica repubblicana del *new look* «contare sulla presenza di numerose basi amiche, poste intorno al blocco orientale, da cui eventualmente far decollare i bombardieri strategici».¹⁰ Al ritorno dal suo viaggio in Medio Oriente, Dulles aveva già in mente la creazione di un patto di difesa regionale indigeno nel *northern tier*; questo non prevedeva la partecipazione occidentale per non rendere ostili i nazionalismi arabi e non escludeva una possibile adesione dell'Egitto, considerato una pedina fondamentale nello scacchiere arabo.

«Con la nuova politica di sicurezza, decisa dall'amministrazione Eisenhower, Israele scompariva dagli schemi strategici dell'Occidente»,¹¹ perché non rientrava nel cordone anti-sovietico, né ci sarebbe potuto rientrare in futuro in quanto «nessun altro stato nel Medio Oriente avrebbe mai preso in considerazione l'adesione ad un patto di cui gli israeliani fossero stati membri».¹² A complicare i piani degli Stati Uniti, che favorirono un accordo tra Turchia e Pakistan e si impegnarono per l'ingresso dell'Iraq nel patto, intervennero gli obiettivi della Gran Bretagna e l'entrata in scena del nuovo presidente egiziano Nasser. Il primo ministro inglese Eden, completamente estraneo alla logica della Guerra Fredda, puntava a «preservare l'influenza inglese nella zona e assicurare al governo britannico una linea difensiva, utile agli interessi economici del regno, che andasse dal Mediterraneo all'Himalaya».¹³ Perciò, con la firma di un'intesa di reciproca cooperazione con Iraq e Turchia, il 4 aprile 1955 la Gran Bretagna entrò a far parte del fa-

⁹ LAGAZIO, *Il patto di Baghdad*, cit., p. 196.

¹⁰ D. BIELLO, *Gli Stati Uniti tra bipolarismo e polarizzazione. La diplomazia americana nel Medio Oriente e la dottrina Eisenhower*, in DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda*, cit., p. 643.

¹¹ LAGAZIO, *Il patto di Baghdad*, cit., p. 212.

¹² *Ibid.*, p. 213.

¹³ *Ibid.*, p. 203.

migerato patto di Baghdad. La prima condizione dettata dagli statunitensi per la formazione di un patto di difesa indigeno veniva a cadere.

Intanto, nel 1954 il colonnello Nasser si era impadronito del potere in Egitto. Portatore delle istanze nazionaliste arabe e forte figura carismatica, Nasser non nascose il desiderio di voler assumere la *leadership* del mondo arabo atteggiandosi a liberatore della regione nei confronti dell'imperialismo occidentale. Con la sua comparsa sulla scena mediorientale le relazioni tra gli Stati Uniti e l'Egitto, improntate a una collaborazione economica e militare, iniziarono a peggiorare.¹⁴ Irritato dal progetto statunitense, Nasser condannò il patto, perché l'adesione dell'Iraq metteva in discussione la sua *leadership* tra gli arabi e la presenza inglese connotava l'operazione come colonialista. Promosso e appoggiato esternamente dagli Stati Uniti, il patto di Baghdad generò effetti controproducenti.

Alla luce dei nuovi avvenimenti, lo stato di Israele si sentiva definitivamente isolato: all'abbandono statunitense seguiva ora il patto, che «chiudeva ogni possibilità di sviluppare amichevoli relazioni con quei pochi stati dell'area, guarda caso proprio quelli della fascia settentrionale, che erano disposti ad intrattenere rapporti diplomatici con Israele».¹⁵ Nel frattempo anche l'Unione Sovietica (che il 27 novembre 1947 alle Nazioni Unite aveva votato a favore della spartizione della Palestina e aveva rifornito di armi lo stato ebraico durante la guerra d'indipendenza del 1948) lo aveva abbandonato. Esprimendo più volte la volontà di partecipare ad un patto di difesa regionale sponsorizzato dagli americani, «Israele abbandonò la sua posizione di neutralità a favore di un legame con l'America e l'Occidente»,¹⁶ allontanando i sovietici. L'obiettivo della politica estera israeliana divenne quello di procurarsi armi a tutti i costi per poter fronteggiare gli arabi che si preparavano ad annientare il loro acerrimo nemico. Lo stato che si dimostrò più disponibile in tal senso fu la Francia. Contraria a un sistema di difesa del *northern tier* perché avrebbe «invitato i russi in Medio Oriente»,¹⁷ si legò allo stato ebraico solo per proteggere i suoi interessi strategici nel Nord Africa, dove Nasser manovrava le

¹⁴ Cfr. P.L. HAHN, *Gli Stati Uniti e l'Egitto (1953-1961)*, *ibid.*, pp. 307-341.

¹⁵ LAGAZIO, *Il patto di Baghdad*, cit., p. 215.

¹⁶ H. DRUKS, *The Uncertain Friendship: The U.S. and Israel from Roosevelt to Kennedy*, Westport, CT, Greenwood Press, 2001, p. 157.

¹⁷ S.K. CROSBIE, *A Tacit Alliance: France and Israel from Suez to the Six Day War*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1974, p. 9.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

file dei ribelli algerini. Secondo Susan Crosbie, «la questione del patto di Baghdad diede ad Abd al Nasir la prima opportunità per affermare la propria *leadership*».¹⁸ Infatti, alle pubbliche dichiarazioni di accusa al patto il colonnello fece seguire azioni concrete. Innanzitutto, nel marzo del 1955 le forze armate di Egitto, Siria e Arabia Saudita si unirono sotto un comando congiunto dando vita ad un blocco arabo alternativo; era chiara la volontà egiziana di costituire un blocco filo-nasseriano indipendente dall'Occidente in contrapposizione a quello creatosi il mese precedente che vide successivamente schierato, al fianco di Iraq, Turchia e Pakistan, anche l'Iran. Diventava praticamente impossibile coinvolgere in futuro l'Egitto nel patto: così veniva a cadere anche la seconda condizione prevista dagli Stati Uniti. Dopo di ciò l'Egitto iniziò a premere per ottenere delle armi dagli Stati Uniti.

Sebbene il neo ambasciatore statunitense al Cairo, Byroade, accusasse Israele di aver provocato tale reazione in Nasser con il *raid* del 28 febbraio su Gaza, «forse l'interpretazione migliore della mossa di Nasser è quella secondo cui i due avvenimenti – il *raid* su Gaza e l'istituzione del patto di Baghdad – che si susseguirono a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro ebbero un effetto cumulativo sul leader egiziano».¹⁹ Nasser avrebbe placato la sua ira solo ottenendo delle forniture di armi moderne in grado di colmare il *gap* tecnologico nei confronti di Israele, ma per difendere i propri interessi «Washington non aveva nessuna intenzione di vendere armi all'Egitto prima che Nasser non avesse fatto decisivi passi sul fronte della pace».²⁰ Le precedenti promesse di aiuti militari non erano sufficienti per un Nasser che pretendeva tutto, subito e soprattutto senza condizioni. Era giunto il momento dell'entrata in scena dei sovietici: «L'Unione Sovietica aveva ripetutamente manifestato il proprio interesse ad armare l'Egitto come mezzo per neutralizzare il monopolio occidentale in Medio Oriente»,²¹ e dopo la provocazione del patto di Baghdad non esitò a realizzare il suo sogno. Tramite un accordo di scambio armi-cotone, nel settembre del 1955 giunsero in Egitto delle armi sovietiche dalla Cecoslovacchia. Questa contro-mossa di Nasser sconvolse i piani statunitensi. L'attenzione di Dulles si focalizzò sull'atteggiamento da assumere nei confronti del

¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

¹⁹ I. ALTERAS, *Eisenhower and Israel: US-Israeli Relations, 1953-1960*, Gainesville, University Press of Florida, 1993, p. 141.

²⁰ LAGAZIO, *Il patto di Baghdad*, cit., p. 208.

²¹ CROSBIE, *A Tacit Alliance*, cit., p. 10.

leader egiziano affinché si allineasse con le forze occidentali. L'errore dell'amministrazione fu quello di insistere nel tentativo di recuperare il colonnello quando a questi non importava altro che approfittare di ogni aiuto possibile, da qualsiasi parte venisse.

Fedele alla dottrina di *friendly impartiality* anche dopo gli ultimi avvenimenti, Eisenhower, per tenere buono il leader egiziano, negò per l'ennesima volta armi a Israele («Non farebbe altro che accelerare la corsa agli armamenti in Medio Oriente»),²² senza accorgersi che la creazione statunitense del patto di Baghdad aveva da sola provocato una corsa agli armamenti e la tanto paventata entrata dell'Unione Sovietica in Medio Oriente.

In quegli anni, in forte contrasto con la politica intrapresa da Eisenhower e Dulles in Medio Oriente, l'obiettivo principale della politica estera israeliana fu quello di instaurare un rapporto strategico con gli Stati Uniti. Mentre lo sforzo ebraico era indirizzato a mantenere un equilibrio di campo tra Israele e gli stati arabi all'interno dell'annoso conflitto arabo-israeliano, quello statunitense era di cercare «di far comprendere agli arabi che Israele non avrebbe assolutamente ricevuto un trattamento preferenziale».²³ Era evidente un cambio di rotta nei confronti di Israele rispetto alla precedente amministrazione, ma, nonostante ciò, per tutti gli anni cinquanta seguirono una serie di richieste israeliane per ottenere armi e una garanzia di sicurezza dagli Stati Uniti. La garanzia non fu mai accordata (giunsero solo rassicurazioni, in linea con la dichiarazione tripartita del 1950, riguardo a un eventuale programma di assistenza allo stato ebraico se mai fosse stato vittima di un attacco militare), e il rifiuto statunitense del 1953 di concedere armi ad Israele fu il primo di una lunga serie.²⁴ Lo stato ebraico chiedeva agli Stati Uniti «una fornitura di armi equivalente a quella offerta agli stati arabi»,²⁵ ma «divenne presto evidente che la fornitura di armi di provenienza statunitense aveva come destinatari pri-

²² Cit. in FINKELSTEIN, *Friends Indeed*, cit, p. 58.

²³ D. DE LUCA, *La difficile amicizia. Alle radici dell'alleanza israelo-americana (1956-1963)*, Manduria, Lacaita, 2001, p. 19.

²⁴ Sulle richieste israeliane di armi, si veda Z. LEVEY, *Israel and the Western Powers, 1952-1960*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 1997.

²⁵ *Ibid.*, p. 20.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

vilegiati i paesi arabi».²⁶ Sebbene la richiesta divenisse ancora più pressante dopo l'affare delle armi ceche del settembre 1955, le forniture furono ancora negate.

In realtà, in quella circostanza, Dulles propose ad Eisenhower di controbilanciare l'accordo Egitto-Unione Sovietica con uno tra Israele e Stati Uniti, pur riconoscendo che ciò avrebbe definitivamente gettato gli arabi nelle braccia del comunismo.²⁷ Ma le relazioni israelo-americane erano fortemente condizionate da quelle che gli Stati Uniti cercavano di instaurare con il mondo arabo, avvicinandosi o allontanandosi dallo stato ebraico a seconda delle proprie scelte strategiche. Fu dopo la formalizzazione dei contatti tra Il Cairo e il Cremlino, infatti, che gli americani ritennero necessario riavvicinarsi a Nasser e puntare alla risoluzione del conflitto arabo-israeliano. Questo, infatti, «non veniva visto come uno scontro tra due mondi diversi, tra diverse culture, ma solo come l'opportunità per l'Unione Sovietica di penetrare ancora più profondamente e rafforzare le proprie posizioni nella regione».²⁸

Quando, il 29 novembre 1947, l'assemblea generale delle Nazioni Unite si era riunita proponendo la spartizione della Palestina tra arabi ed ebrei, il mondo arabo si era opposto a tale risoluzione minacciando una guerra. Il 14 maggio 1948, due ore dopo la proclamazione dello stato di Israele, gli eserciti di cinque stati arabi avevano invaso il territorio israeliano; gli ebrei avevano resistito eroicamente vincendo quella che sarà ricordata come la loro prima guerra di indipendenza. Nacquero allora, e con i successivi accordi armistiziali del 1949, i problemi che ancora oggi costituiscono la base del conflitto arabo-israeliano: i confini, i profughi, lo *status* di Gerusalemme, il riconoscimento di Israele da parte degli arabi.

Eisenhower e Dulles pretendevano di risolvere un contenzioso di tale portata con una politica poco chiara e rigettata da entrambe le parti in causa: la già ricordata politica di *friendly impartiality*. Con questo atteggiamento doppio «equivoci e mancanza di fiducia sarebbero continuati finché gli Stati Uniti si tenevano al centro tra le due parti, credendo di fare una politica moralmente giusta e nell'interesse statunitense».²⁹ Infatti, come Ben-

²⁶ FINKELSTEIN, *Friends Indeed*, cit., p. 56.

²⁷ Cfr. ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., p. 139.

²⁸ D. DE LUCA, *Una legge, due giustizie. L'amministrazione Eisenhower, le Nazioni Unite e il ritiro israeliano da Sinai e Gaza*, in DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda*, cit., p. 598.

²⁹ ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., p. 125.

Zvi dettagliatamente sottolinea,³⁰ con l'insediamento di Eisenhower alla Casa Bianca l'interesse nazionale americano di contenere i sovietici prese il sopravvento sui principi della *special relationship*. Perciò non si esitò ad utilizzare una politica di coercizione nei confronti di Israele. Le prime avvisaglie di questa linea dura si ebbero quando, in seguito alla crisi dell'ottobre del 1953 relativa all'utilizzo delle acque del Giordano, l'amministrazione statunitense sospese gli aiuti economici ad Israele, costringendo lo stato ebraico a un compromesso perché economicamente in difficoltà.³¹ In seguito, ignorando le continue violazioni arabe dell'armistizio del 1949 (chiusura del Golfo di Eilat e del Canale di Suez alla navigazione israeliana, rappresaglie dei *feddayeen* arabi provenienti dai confini giordani ed egiziani), gli Stati Uniti insieme alle Nazioni Unite furono pronti a condannare i *raid* israeliani a Kibya (14 ottobre 1953) e a Gaza (28 febbraio 1955). In realtà, durante il primo mandato di Eisenhower, fu un continuo susseguirsi di tollerate violazioni arabe dei confini, rappresaglie israeliane, note statunitensi di condanna ad Israele, risposte israeliane e sporadiche minacce di interventi militari americani. Tutto questo accadeva mentre la diplomazia israeliana, membri del congresso statunitense, *leader* sionisti americani si umiliavano chiedendo inutilmente armi e garanzie di sicurezza a uno stato che firmava programmi di aiuti militari a favore di Iraq e Arabia Saudita, e di aiuti economici a favore dell'Egitto.³² Questo protendersi verso il mondo arabo rendeva la pace arabo-israeliana sempre più lontana, gli ebrei sempre più insicuri e gli arabi consapevoli di poter osare di più pur rimanendo diffidenti nei confronti degli Stati Uniti. Questi ultimi pretendevano di instaurare con gli arabi un accordo amichevole tentando di dettare le condizioni di base: chiedevano la pace in cambio del loro appoggio. Il mondo arabo, invece, puntava alla rinascita dei suoi popoli senza necessariamente schierarsi con uno dei due blocchi. Il fatto che l'Egitto nel 1955 ebbe delle armi dai sovietici fu una pura contingenza: seguendo i propri presupposti, la diplomazia americana non fu in grado di leggere tra le righe degli avvenimenti che si susseguirono.

³⁰ Cfr. A. BEN-ZVI, *Decade of Transition: Eisenhower, Kennedy and the Origins of the American-Israeli Alliance*, New York, Columbia University Press, 1998, pp. 1-17.

³¹ Cfr. A. BEN-ZVI, *The United States and Israel: The Limits of the Special Relationship*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 29-47.

³² BEN-ZVI, *Decade of Transition*, cit., p. 32.

In collaborazione con la Gran Bretagna, gli Stati Uniti avevano preparato un piano per la risoluzione del conflitto arabo-israeliano che iniziarono a sponsorizzare nel 1955 presso le cancellerie degli stati mediorientali: il piano Alpha. Naturalmente, perché fosse accettato dagli arabi, questo progetto onnicomprensivo sacrificava gli interessi israeliani cercando «di costringere lo stato ebraico a fare delle concessioni territoriali agli arabi».³³ Contravvenendo a quanto disposto dall'armistizio del 1949, Israele avrebbe dovuto cedere senza negoziare territori ai confini con la Giordania e parte del Negev (prima si parlò di un corridoio di terra che collegasse Egitto e Giordania, successivamente di due triangoli con base sui confini egiziani e giordani). Violando il principio di sicurezza nazionale, avrebbe dovuto accogliere tra le propria mura profughi palestinesi, oppure rimborsare i danni loro arrecati con l'aiuto economico statunitense. Temendo per il proprio futuro – dal momento che Nasser aveva rilasciato dichiarazioni di guerra contro Israele che già nel 1949 molti Stati arabi non avevano voluto riconoscere – gli israeliani avrebbero dovuto accettare che gli Stati Uniti appoggiassero l'Egitto economicamente e militarmente. Erano condizioni chiaramente inaccettabili. Israele si dimostrò disposto a negoziare direttamente con l'Egitto fondando i colloqui sul concetto di “reciprocità”: «Era pronto alla pace senza condizioni preliminari, cioè senza cessione di territori».³⁴ Nasser si dimostrò anche meno flessibile degli israeliani rifiutando qualsiasi soluzione pacifica del conflitto e considerando le concessioni territoriali nel Negev irrisorie. Lo stesso atteggiamento fu assunto di conseguenza dagli altri stati arabi interpellati, così che il progetto giunse ad un punto morto.

L'affare delle armi ceche rappresentò una svolta nel comportamento israeliano, mentre gli Stati Uniti continuarono nella riproposizione del piano Alpha.³⁵ Nell'ambito della missione di Anderson in Medio Oriente nei primi mesi del 1956, fu inserita nel piano Alpha una nuova clausola per conquistare la simpatia di Nasser: il finanziamento del progetto egiziano per la costruzione di una diga ad Assuan. Gli Stati Uniti si riproponevano come possibili amici degli arabi e perciò Israele imboccò un nuovo corso.

Già in precedenza si è fatto riferimento alla collaborazione con la Francia, ma il motivo che rese Israele più belligerante e fece di questa amicizia uno strumento per il di-

³³ DRUKS, *The Uncertain Friendship*, cit., p. 177.

³⁴ DONNO, *Le relazioni tra Stati Uniti e Israele dal 1953 alla crisi di Suez*, cit., p. 253.

³⁵ Si veda al riguardo ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., pp. 149-154.

spiegarsi del nuovo spirito israeliano, fu l'affermarsi della linea dura del primo ministro David Ben Gurion. Attivista, favorevole alla politica di rappresaglia lungo i confini come deterrente nei confronti degli arabi, considerava la guerra contro il mondo arabo inevitabile. Contravvenendo alle disposizioni della dichiarazione tripartita, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna rifornivano di armi l'Arabia Saudita, l'Iraq e l'Egitto; l'Unione Sovietica, dal canto suo, procurava armi sofisticate all'Egitto. Di conseguenza, era inutile continuare con la linea diplomatica portata avanti dal ministro degli esteri Moshe Sharet: era necessario che Israele si armasse.

Nell'attesa di "conquistare" gli americani, Israele aveva già iniziato a intrattenere rapporti diplomatici con le altre potenze occidentali allo scopo di ottenere armi. I rapporti con la Gran Bretagna in tal senso furono molto travagliati perché le politiche dei due paesi in Medio Oriente erano diametralmente opposte (basti pensare agli interessi britannici in Giordania e alla tensione di quest'ultima con Israele a causa degli scontri lungo i confini), e la concessione di armi fino al 1958 avvenne seguendo la politica dello "stillicidio".³⁶ Al contrario, le relazioni con la Francia furono meno problematiche. Dopo una collaborazione scientifica iniziata nel 1949, nel 1955 la Francia divenne il primo fornitore di armi d'Israele. In verità, questo rapporto fu sempre considerato dagli ebrei un ripiego in mancanza d'altre fonti di rifornimento. Lo stesso trionfo diplomatico francese riguardo al ritiro israeliano dal Sinai e da Gaza dopo Suez³⁷ fu dettato dalla paura israeliana che la Francia «voltasse le spalle [a Israele], lasciando Israele completamente solo e privo di armi».³⁸ La chiusura a Israele del Canale di Suez e dello Stretto di Tiran, unita alla deleteria disputa arabo-israeliana lungo i confini e all'isolamento diplomatico, portò Ben Gurion a puntare alla preparazione di una guerra preventiva contro gli arabi. Questo progetto sarebbe confluito nella collaborazione dello stato ebraico con Francia e Gran Bretagna a Suez.

Il luglio del 1956 fu un mese cruciale che modificò il già precario equilibrio medio-orientale. Dopo avere aperto le porte ai sovietici, Nasser fomentava ora rivolte nei paesi arabi filooccidentali e con la sua intransigenza indirizzava la missione Anderson verso il

³⁶ Cfr. LEVEY, *Israel and the Western Powers*, cit., pp. 35-55.

³⁷ Si veda al riguardo D. DE LUCA, *Fuochi sul Canale. La crisi di Suez, gli Stati Uniti e la ricerca di una nuova politica in Medio Oriente, 1955-1958*, Milano, M&B, 1999, p. 218-221.

³⁸ Cit. in LEVEY, *Israel and the Western Powers*, cit., p. 117.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

fallimento. Eisenhower aveva pensato di mettere il leader egiziano alle strette. Nonostante gli avesse concesso una nuova possibilità con l'offerta per il finanziamento della diga di Assuan, il presidente statunitense aveva iniziato a realizzare che il colonnello perseguiva esclusivamente i propri obiettivi. Perciò era nato il piano Omega, che prendeva in considerazione la possibilità di soppiantare Nasser con un nuovo leader arabo (il più accreditato per questo ruolo sembrava essere re Ibn Saud d'Arabia); venivano inoltre dettate una serie di condizioni che l'Egitto avrebbe dovuto rispettare (pena la sospensione dei rapporti economici e militari tra i due paesi) e per la prima volta gli Stati Uniti si dichiaravano favorevoli alla vendita di armi difensive a Israele da parte di altre potenze occidentali.³⁹ Probabilmente il riconoscimento egiziano nel maggio del 1956 della Cina comunista fu il motivo per il quale gli Stati Uniti iniziarono a prendere concrete distanze da Nasser. Nel luglio 1956 ritirarono, infatti, i propri finanziamenti per la diga: la partita a domino era iniziata.

Nasser, riconosciuto ormai dalle masse arabe come il capo indiscusso del loro mondo, il 26 luglio, dopo aver dipinto Israele come opera dell'imperialismo, bloccò e nazionalizzò il Canale di Suez: «La nazionalizzazione della compagnia rappresentava certamente una reazione che andava al di là del ritiro dei fondi per Assuan»;⁴⁰ significava riappropriazione della propria autonomia politica lontano dalle logiche perverse messe in atto dai due blocchi per il controllo dell'area. Significava il proseguimento di un processo di sviluppo nazionale iniziato il 19 luglio 1954 con l'accordo anglo-egiziano per il ritiro delle truppe del Regno Unito dall'Egitto.

Israele approfittò dell'avvenimento per cercare nuovi alleati. Con l'uscita di scena di Moshe Sharett, che il 18 giugno aveva rassegnato le dimissioni da ministro degli esteri, Ben Gurion «rimosse l'ultimo impedimento politico per un eventuale guerra preventiva contro l'Egitto».⁴¹ Bisognava cercare un appoggio tra i nemici di Nasser e uno di questi era la Francia. Già «nella primavera del 1956 i leader francesi giunsero alla conclusione che per dominare la rivolta in Algeria doveva essere rovesciato il regime di Nasser. I capi militari francesi iniziarono a considerare l'idea di un attacco contro l'Egitto, o in

³⁹ Per il piano Omega si veda H.J. DOOLEY, *Eisenhower affronta la "questione mediorientale". Gli Stati Uniti e la crisi di Suez*, in DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda*, cit., pp. 424-432.

⁴⁰ DE LUCA, *Fuochi sul Canale*, cit., p. 69.

⁴¹ ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., p. 185.

sintonia con Israele o sostenendo un attacco da parte di quest'ultimo». ⁴² Con queste premesse, dopo la nazionalizzazione di Suez, i contatti tra le due nazioni si infittirono e iniziarono a susseguirsi una serie di incontri segreti che portarono all'arrivo di nuove armi francesi in Israele.

Uniti ai francesi e agli israeliani dall'odio nei confronti di Nasser erano anche gli inglesi. Con la chiusura del Canale l'economia britannica aveva subito un grave colpo; la compagnia che controllava i flussi lungo il Canale, infatti, era per il 44% di proprietà del governo britannico. La mossa di Nasser metteva in pericolo la stessa presenza della Gran Bretagna nella regione. In bilico tra presente e passato, questa conservava ancora tratti del vecchio impero coloniale ai quali non voleva rinunciare. Pur di destituire Nasser, che fomentava i movimenti di rivolta contro il regime filo-britannico di re Hussein di Giordania e tramava per permettere un colpo di stato in Siria, Eden cercò di superare la sua riluttanza ad allearsi con Israele.

Lo spirito guerrafondaio di Francia e Gran Bretagna emerse durante le due conferenze tenute a Londra (agosto e settembre 1956) organizzate per giungere a una soluzione diplomatica della crisi. In questa direzione spingevano gli Stati Uniti, che certamente non vedevano di buon occhio l'atteggiamento di Nasser, ma erano convinti che l'uso della forza avrebbe danneggiato le posizioni occidentali, compromesso definitivamente il rapporto con il mondo arabo, bloccato il flusso di petrolio arabo verso l'Europa, permettendo all'Unione Sovietica di trarre vantaggio da tutto ciò. Nonostante le tensioni tra Gran Bretagna e Israele avessero toccato l'estremo in ottobre, quando dopo il *raid* israeliano a Qalqilya re Hussein chiese aiuto ai britannici, fu proprio in ottobre che Gran Bretagna, Francia e Israele giunsero ad un accordo contro l'Egitto. Tra il 24 e il 29 ottobre furono firmati gli accordi segreti di Sèvres: Israele avrebbe invaso il Sinai, la Gran Bretagna e la Francia avrebbero inviato un ultimatum all'Egitto e a Israele per il ritiro delle truppe entro 12 ore, Nasser avrebbe sicuramente rifiutato e le due potenze europee sarebbero intervenute apparentemente per difendere la pace nella regione. Sebbene in questo modo Francia e Gran Bretagna avrebbero usato Israele per i propri fini, gli accordi rappresentarono indubbiamente una vittoria per Israele: questo otteneva l'appoggio britannico evitando uno scontro con la Giordania, rompeva il suo isolamen-

⁴² DOOLEY, *Eisenhower affronta la "questione mediorientale"*, cit., p. 468.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

to, si garantiva una difesa contro le forze aeree egiziane e poteva finalmente realizzare il progetto della guerra preventiva.

Israele acquisiva due alleati proprio nel momento in cui i rapporti con gli Stati Uniti stavano per toccare il fondo. Ben Gurion aveva personalmente rassicurato Eisenhower che la mobilitazione delle truppe avveniva per scopi puramente difensivi; inoltre, fingendo di farlo per prepararsi contro la Giordania, il primo ministro israeliano ingannò il presidente riguardo le sue reali intenzioni. Lo stesso ambasciatore israeliano a Washington, Abba Eban, fu tenuto all'oscuro dell'attacco contro l'Egitto, finché il 29 ottobre non si concretizzò nell'operazione *Kadesh*. Eisenhower, spiazzato dalla mossa, reagì comunque con prontezza: si dichiarò, infatti, pronto ad aiutare l'Egitto in quanto paese aggredito, e rompere i legami con la Gran Bretagna una volta verificato il suo coinvolgimento nell'operazione, a convocare le Nazioni Unite e a condannare Israele in quanto stato aggressore. Eisenhower era particolarmente furioso nei confronti di Israele: era convinto che lo stato ebraico volesse approfittare del particolare periodo pre-elettorale per influenzare l'amministrazione, perciò egli avrebbe dimostrato come le decisioni estere statunitensi non sarebbero state minimamente influenzate da forze politiche interne. Fu per questo che, dopo i provvedimenti dell'ottobre 1953, ritornò ad abbracciare la linea della coercizione per costringere Israele al cessate il fuoco. Mentre da una parte minacciava sanzioni sempre più dure contro lo stato ebraico, dall'altra aveva già bloccato alcune negoziazioni tra l'Export Import Bank e il governo israeliano e gli accordi per l'invio di alimenti in Israele, nonché arenato un previsto programma di assistenza tecnica ed economica a favore di questo stato. «L'ira di Eisenhower verso Israele condusse a una situazione veramente inusuale nelle relazioni tra i due paesi»: ⁴³ addirittura vennero meno i contatti diplomatici e le due nazioni iniziarono a comunicare avvalendosi di intermediari.

Seguendo la linea politica di far finta di “non avere neanche un ebreo in America”, Eisenhower si dichiarò pronto a qualsiasi cosa pur di bloccare la situazione: tradito da due alleati NATO, avrebbe utilizzato le Nazioni Unite per giungere a una soluzione perché, sebbene volesse condurre una battaglia morale contro i paesi aggressori, in primo luogo rischiava l'entrata in scena sovietica. L'assemblea generale delle Nazioni Unite

⁴³ ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., p. 231.

votò per un immediato cessate il fuoco e un ritiro delle truppe; Gran Bretagna e Francia, di fronte alle pressioni delle Nazioni Unite, alle minacce economiche e diplomatiche statunitensi e alle accuse sovietiche di premeditazione, si dimostrarono remissive.⁴⁴ Dapprima ritardarono l'entrata in guerra, poi, dopo un intervento oramai inopportuno (in quanto Israele aveva approvato il cessate-il-fuoco), accettarono un umiliante ritiro dalle zone occupate.

Il 5 novembre, dopo aver raggiunto i propri obiettivi strategici (occupazione del Sinai e della Striscia di Gaza e conquista di Sharm el-Sheikh), e prima che Francia e Gran Bretagna intervenissero, Israele accettò il cessate-il-fuoco imposto dalle Nazioni Unite. Da quel momento iniziarono le lunghissime e febbrili trattative che puntavano al ritiro israeliano dai territori occupati. Ben Gurion voleva ottenere il massimo guadagno dalla vittoria sul campo, perciò si oppose al ritiro dal Sinai e da Gaza. Quando si realizzò che «Eisenhower, Dulles, Hammarskjold e l'Unione Sovietica avrebbero continuato a premere per il ritiro totale e incondizionato di Israele»,⁴⁵ l'opinione pubblica statunitense (su pressione anche del governo israeliano)⁴⁶ iniziò a far sentire la sua voce a favore di Israele. Questo stato aveva combattuto per difendere la propria sopravvivenza e gli Stati Uniti non avrebbero dovuto permettere che non ottenesse una garanzia per la sua sicurezza futura e per una libera navigazione nelle acque internazionali quali quelle dello Stretto di Tiran. Uomini politici, dell'opposizione e non, figure pubbliche americane ed ebrei americani condannarono Eisenhower, pronto ad imboccare la strada delle sanzioni e dell'espulsione di Israele dalle Nazioni Unite. Nonostante il presidente volesse evitare gli intrecci e i condizionamenti tra la politica estera e quella interna, dovette piegarsi alla realtà. I senatori democratici votarono contro l'approvazione del suo progetto per la realizzazione di un nuovo corso della politica estera statunitense in Medio Oriente (la futura *Middle East Resolution*, conosciuta come la dottrina Eisenhower). Eisenhower e Dulles erano accusati di utilizzare due diverse giustizie in campo internazionale: perché all'Unione Sovietica era permesso di invadere l'Ungheria senza per ciò essere condannata dalle Nazioni Unite? Il congresso si dimostrò ancora più intransigente nei confronti del presidente, dimostrando quanto fosse influenzato dallo stato ebraico piuttosto che

⁴⁴ Cfr. DRUKS, *The Uncertain Friendship*, cit., p. 191.

⁴⁵ ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., p. 245.

⁴⁶ Cfr. BEN-ZVI, *The United States and Israel*, cit., p. 69.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

dallo stesso Eisenhower.⁴⁷ Pur di superare l'intransigenza di Ben Gurion, le negoziazioni con Israele furono condotte dagli Stati Uniti anche al di fuori del contesto delle Nazioni Unite. Ma fu l'intervento della diplomazia francese a risolvere la situazione, proponendo a Israele una dichiarazione unilaterale. Era la dichiarazione che Golda Meir rilasciò l'1 marzo 1957 alle Nazioni Unite: 1) Israele si asteneva da ogni atto bellico; 2) se mai l'Egitto avesse impedito a Israele la libertà di navigazione nel Golfo di Aqaba o compiuto atti di guerra contro Israele, questo avrebbe potuto appellarsi all'articolo 51 della carta delle Nazioni Unite, che permetteva il diritto all'autodifesa.

Sebbene il 4 marzo 1957 Israele annunciasse il ritiro, questo segnò una vittoria per il giovane stato: «Ottenne un impegno degli Stati Uniti a garantire libero passaggio alle navi israeliane attraverso lo Stretto di Tiran»,⁴⁸ evitò sanzioni che avrebbero messo in ginocchio l'economia israeliana, superò il momento di crisi diplomatica con gli Stati Uniti e si assicurò ancora per molto l'amicizia francese. La crisi di Suez fu cruciale per la determinazione del futuro comportamento statunitense nella regione. Innanzitutto, essersi schierati contro gli aggressori a favore dell'Egitto, aver preteso il ritiro incondizionato di Israele ed avere rassicurato gli arabi che questo «non era stato legato a promesse o concessioni di alcun tipo da parte degli Stati Uniti»,⁴⁹ non era stato sufficiente a conquistare l'intransigente Nasser. Eisenhower si era illuso di poter avere col suo comportamento un ascendente sul leader egiziano; in realtà, questi si dimostrò sempre meno influenzabile, manifestando la propria intransigenza durante le trattative per il dispiegamento lungo il Canale e a Gaza della United Nations Emergency Force, durante la riapertura del Canale e il ritiro anglo-francese. Quest'ultimo, avvenuto senza condizioni, segnò la fine della presenza coloniale europea nella regione e l'inizio del vuoto di potere tante volte paventato dagli Stati Uniti. Fu la comprensione di questo collasso, unita alla minaccia di un intervento sovietico al fianco dell'Egitto,⁵⁰ che portò all'elaborazione della dottrina Eisenhower. Nata ufficiosamente durante i giorni della crisi, dopo due mesi dalla presentazione alle camere, fu finalmente approvata il 9 marzo 1957. Con questa nuova politica, gli Stati Uniti si dichiaravano pronti a intervenire con

⁴⁷ Cfr. ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., pp. 270-271, 299.

⁴⁸ S.M. WALT, *The Origins of Alliances*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1987, p. 64.

⁴⁹ DE LUCA, *Una legge, due giustizie*, cit., p. 618.

⁵⁰ Cfr. M.B. OREN, *Scosse di assestamento. Gran Bretagna e Francia durante la fase finale della crisi di Suez*, in DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda*, cit., p. 523.

aiuti economici e militari a favore dei paesi mediorientali minacciati dal comunismo internazionale. Impossibilitati a raggiungere un accordo con tutti gli stati arabi contro l'Unione Sovietica, gli Stati Uniti puntavano ora a «un approccio bilaterale meno ambizioso che gettasse le basi per la cooperazione con qualsiasi potenza locale disposta ad opporsi alla penetrazione sovietica».⁵¹ James Richards fu mandato in Medio Oriente per sponsorizzare la dottrina. Questa non fu accettata da Nasser che la riteneva inutile: l'Unione Sovietica non rappresentava una minaccia per l'Egitto, anzi si dimostrava sempre più vicina allo stato arabo, essendo disposta a vendergli nuovamente armi. Israele poteva rientrare nella dottrina grazie all'emendamento Mansfield, che prevedeva l'intervento statunitense «su richiesta di qualsiasi paese dell'area che fosse in pericolo, e la cui sicurezza era considerata vitale per gli interessi degli Stati Uniti».⁵² Perciò, dopo una visita segreta di Richards a Tel Aviv e Gerusalemme, Israele appoggiò la dottrina proprio in questo senso, sentendosi minacciato principalmente dal movimento nazionalista arabo. Nonostante tutto, il governo israeliano di sinistra si guardò bene dallo schierarsi contro il «comunismo internazionale» citato nella dottrina. La svolta nei confronti di Israele durante il secondo mandato Eisenhower fu costituita dal fatto che per la prima volta gli Stati Uniti lo includevano in un programma filo-occidentale insieme a diversi paesi arabi. Fu poi il nazionalismo arabo di stampo filo-nasseriano che permise a Israele di divenire determinante provocando le crisi mediorientali del 1957 e del 1958 e facendo nascere la possibilità di coinvolgere Israele in un progetto per la realizzazione degli obiettivi statunitensi nell'area. La crisi in Giordania nell'aprile del 1957 e quella in Siria nell'agosto dello stesso anno⁵³ delinearono l'esistenza di due blocchi in Medio Oriente: quello filo-occidentale dei re di Giordania, Iraq e Arabia Saudita, e quello presumibilmente filo-sovietico costituito da Egitto e Siria, che si sarebbero uniti nel gennaio 1958 nella Repubblica Araba Unita. La Siria aveva rafforzato i suoi rapporti con l'Unione Sovietica e «Washington considerava questa politica come una prova definitiva che l'Egitto era diventato parte integrante della cospirazione comunista per la diffusione del sentimento anti-occidentale e rivoluzionario in tutto il mondo arabo».⁵⁴ La paura di un

⁵¹ BEN-ZVI, *The United States and Israel*, cit., p. 62.

⁵² DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 30.

⁵³ Cfr. WALT, *The Origins of Alliances*, cit., pp. 67-68.

⁵⁴ BEN-ZVI, *Decade of Transition*, cit., p. 71.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

dominio nasseriano nell'area permise a Israele di rompere il proprio isolamento allacciando contatti con Etiopia, Iran e Turchia;⁵⁵ ma furono gli avvenimenti del 1958 a permettere un avvicinamento agli Stati Uniti. Nel maggio di quell'anno scoppiò una crisi nel Libano filo-occidentale di Camille Chamoun fomentata dalla propaganda della Repubblica Araba Unita. Subito dopo, in luglio, in Iraq una rivolta di ufficiali armati rovesciò la monarchia dichiarando nata la repubblica. Per gli Stati Uniti era chiara l'esistenza di un progetto volto ad abbattere i regimi filo-occidentali dell'area, anche perché contemporaneamente veniva nuovamente minacciato il regno hashemita in Giordania. Israele, anch'esso minacciato dal nazionalismo arabo, si dimostrò pronto a collaborare con le potenze occidentali per ottenere in cambio garanzie di sicurezza e possibili forniture di armi. Disposto a permettere l'utilizzo del proprio territorio per il dispiegamento delle truppe statunitensi in Libano che applicavano la dottrina Eisenhower, corse addirittura il rischio di uno scontro con l'Unione Sovietica per permettere alla Gran Bretagna l'utilizzo del proprio spazio aereo nell'operazione di aiuto alla Giordania: «Nel luglio del 1958, Israele divenne un partner *de facto* delle potenze occidentali nella loro campagna volta a prevenire il crollo del fragile regime giordano in stato di guerra».⁵⁶ Sembrava potesse svilupparsi un nuovo corso nei rapporti fra Stati Uniti e Israele; in realtà, si trattò di un avvicinamento che non portò allo sconvolgimento delle direttive abbracciate da Eisenhower fin dal 1953. Contrario alla corsa agli armamenti, il presidente negò armi a Israele: è in quest'ottica che devono essere visti la mancata concessione di armi statunitensi (con l'esclusione di «qualche centinaio di armi leggere anti-carro»),⁵⁷ e il rifiuto da parte del neo-segretario di stato Herter di concedere missili difensivi *Hawk* nell'agosto del 1960. Tuttavia, dopo il 1958, Israele ricevette un numero crescente di armi dall'Occidente con il consenso statunitense. Questi rifornimenti, accompagnati da quelli provenienti dalla Germania Federale e dalla collaborazione francese in atto dal 1956 per la costruzione di un reattore nucleare, ampliarono l'arsenale israeliano.

Considerato che nel 1959 Egitto e Unione Sovietica intrattenevano cattivi rapporti diplomatici,⁵⁸ e ciò facilitava un avvicinamento tra Il Cairo e Washington,⁵⁹ è da pensa-

⁵⁵ Cfr. ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., p. 307; DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 36.

⁵⁶ BEN-ZVI, *Decade of Transition*, cit., p. 78.

⁵⁷ DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 58.

⁵⁸ Cfr. WALT, *The Origins of Alliances*, cit., p. 76.

re che gli Stati Uniti non potevano apertamente abbracciare una politica filo-israeliana. Questo dimostrava come i rapporti degli Stati Uniti con Israele durante il secondo mandato di Eisenhower, sebbene indubbiamente più distesi, rimanessero tuttavia subordinati a quelli instaurati con il mondo arabo.

2. *Kennedy e la sua analisi sul Medio Oriente*

Le elezioni presidenziali del novembre del 1960 furono vinte dal giovane senatore democratico del Massachusetts John Fitzgerald Kennedy. Il suo programma politico elaborato da candidato presidenziale prevedeva il superamento di una “nuova frontiera”. Rielaborando un concetto caro allo spirito pionieristico americano, chiese uno sforzo alla nazione affinché superasse la frontiera di “torpore e mediocrità”, alla quale si era giunti con l’amministrazione Eisenhower, per migliorare le condizioni interne ed essere da modello per tutti i popoli che aspiravano alla libertà. Citando per la prima volta in pubblico la “nuova frontiera”, così si espresse a Los Angeles nel suo discorso di accettazione della candidatura alla presidenza il 15 luglio 1960: «Noi ci troviamo oggi sul limitare di una nuova frontiera: la frontiera degli anni Sessanta, la frontiera delle occasioni e dei pericoli sconosciuti, la frontiera delle speranze e delle minacce che non si sono tradotte in realtà [...]. La nuova frontiera di cui sto parlando non è una serie di promesse, ma una serie di sfide. E si riassume non in quello che io intendo offrire al popolo americano, ma in quello che intendo chiedergli. Fa appello al suo orgoglio, non alla nostra sicurezza, porta con sé la promessa di ulteriori sacrifici, anziché di maggiore sicurezza. La nuova frontiera esiste, che lo vogliamo o no».⁶⁰

Il percorso da lui delineato a livello di politica interna era strettamente legato a quello internazionale; si trattava di un percorso di natura globale che responsabilizzava il popolo statunitense stimolandolo a migliorarsi per divenire una guida mondiale. La “nuova frontiera” doveva essere letta in funzione della lotta Est-Ovest: bisognava avere il coraggio di superare questa frontiera per dimostrare al mondo che gli Stati Uniti erano «in grado di competere con il progresso unilaterale del sistema comunista».⁶¹ Diversa-

⁵⁹ Cfr. HAHN, *Gli Stati Uniti e l’Egitto (1953-1961)*, cit., pp. 307-341.

⁶⁰ L. COVATTA - G. ROCCHI, *John Kennedy l’uomo della nuova frontiera*, Milano, Massimo, 1964, p. 217.

⁶¹ *Ibid.*, p. 218.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

mente da ciò che era accaduto durante l'amministrazione repubblicana, nei progetti di Kennedy la politica estera e quella interna risultavano essere legate da un filo rosso: "nuova frontiera" significava superare la situazione esistente negli Stati Uniti (crisi economica, pregiudizi razziali, sacche di povertà), ma anche nel mondo (divario economico, condizioni sociali disagiate, crisi militari) e indirizzare il pianeta verso la prosperità, la libertà e la pace. La buona riuscita di questo progetto avrebbe dimostrato che il modello sociale americano poteva essere un modello esportabile nel mondo. Al di là della retorica con la quale esprimeva i suoi concetti, l'elaborazione della "nuova frontiera" era frutto di un'attenta analisi della situazione internazionale. La sua competenza in materia lo aveva condotto nel 1957 alla guida della commissione senatoriale per gli affari esteri. Più volte in senato era intervenuto a criticare la conduzione della politica estera repubblicana intenta ad intervenire, all'estero e nel Terzo Mondo in particolare, con azioni-tampone, senza mai elaborare un concreto programma a lunga scadenza atto a bloccare l'espansione sovietica. Ottimo lettore della realtà internazionale, Kennedy intervenne in senato il 19 gennaio del 1959⁶² per esporre quello che a suo parere era il più grande problema per la sicurezza statunitense: il divario economico tra i paesi sviluppati e quelli sottosviluppati. I comunisti utilizzavano già questo divario a loro vantaggio tramite la concessione di aiuti e la penetrazione commerciale proponendo «un modello potenziale a tutte le nazioni che con rapidità vogliono emergere dal solco del sottosviluppo».⁶³ Perciò il senatore proponeva una svolta: «Possiamo diminuire la minaccia di una supremazia comunista, e aumentare la possibilità di pacifico sviluppo in India e in altre zone meno evolute e neutrali».⁶⁴ Gli Stati Uniti dovevano proporsi come modello di sviluppo al posto dell'Unione Sovietica e della Cina attraverso l'offerta di assistenza indirizzata a opere di incivilimento e progresso: «Ho la convinzione che questo paese possa ricominciare a dimostrare al mondo, ora perplesso, che noi, e non la Russia o la Cina, possiamo aiutarli nella stabilità e nello sviluppo».⁶⁵

Non era un caso che Kennedy avesse utilizzato il termine "neutrali" per riferirsi ai paesi ai quali bisognava rivolgersi: il programma di aiuti all'estero doveva trascendere

⁶² Cfr. *ibid.*, pp.180-190.

⁶³ *Ibid.*, p. 184.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, p. 189.

lo scontro tra Occidente e Oriente. O meglio: doveva trascendere un'analisi politica condotta con gli strumenti della Guerra Fredda che prevedeva di frenare l'espansionismo sovietico con aiuti ai paesi non comunisti. Come ha riportato Arthur M. Schlesinger, Jr., nella sua storia sull'amministrazione Kennedy, il presidente, appena insediato, nel suo primo discorso rivolto al congresso relativo allo stanziamento di aiuti all'estero, riuscì a sganciare questo programma dalla lotta al comunismo: «Il compito fondamentale del nostro programma di aiuti all'estero negli anni sessanta [...] non è negativamente quello di battere il comunismo: esso si propone come scopo fondamentale di contribuire a dare una dimostrazione storica del fatto che nel ventesimo secolo, come nel diciannovesimo [...] l'espansione economica e la democrazia politica possono progredire congiuntamente».⁶⁶ Egli aveva già lanciato segnali di superamento di quest'ottica intervenendo da senatore contro il *Battle Act* e parlando a favore dei ribelli algerini. Combattere «la legge che proibiva al governo americano di concedere aiuti ai paesi comunisti o sotto l'influenza comunista»⁶⁷ significava combattere contro una legge che non permetteva di conoscere quale stato fosse veramente influenzato dai comunisti ed evitare, così, di spingere i paesi neutrali tra le braccia sovietiche. Sostenere i nazionalisti algerini significava criticare l'imperialismo occidentale e sostenere i paesi neutrali emergenti: «Oggi la forza più grande del mondo non è né il comunismo né il capitalismo. Non è né la bomba all'idrogeno, né il missile: è l'innato desiderio dell'uomo di essere libero e indipendente».⁶⁸ La sua era un'analisi condotta con nuovi strumenti di lettura, la cui strategia era quella di allineare nuovi paesi ai principi di progresso, pace e democrazia statunitensi senza chiudere la porta a nessuno. Kennedy guardava in faccia i movimenti nazionalisti di Asia, America Latina ed Africa ed era convinto che gli Stati Uniti dovessero assumere una posizione a favore della libertà per la quale quei movimenti lottavano. La sua preoccupazione era che forse era troppo tardi per intervenire: «Noi dobbiamo semmai domandarci se, una volta raggiunta la libertà, essi considereranno amici o nemici gli Stati Uniti. La nostra nazione, che ha dato al mondo la *Dichiarazione di Indipendenza*, avrebbe dovuto mettersi alla testa di questa

⁶⁶ A.M. SCHLESINGER, JR., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, Milano, Rizzoli, 1966, p. 613.

⁶⁷ COVATTA - ROCCHI, *John Kennedy l'uomo della nuova frontiera*, cit., p. 151.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 149.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

rivoluzione nazionalista, invece di cooperare a intralciarla. E se non è già troppo tardi, io spero che il nuovo governo possa adempiere questo compito».⁶⁹

Come emerge da un'analisi di George Lenczowski,⁷⁰ con Kennedy la battaglia doveva essere condotta nel sud del pianeta contro la povertà, l'ingiustizia e l'oppressione. Si sarebbero perciò successivamente sviluppati tre indirizzi politici: 1) comprensione del nazionalismo come forza portante dei paesi ex-colonizzati; 2) aiuti statunitensi alle neonate nazioni per indirizzarle sulla via dello sviluppo e delle riforme e strapparle dalle mani degli estremismi radicali; 3) accettazione e rispetto del principio del non-allineamento.⁷¹

Anche la nuova realtà mediorientale rientrava nel programma della “nuova frontiera”. L'analisi lucida e dettagliata che Kennedy aveva condotto a livello internazionale prima della sua elezione non aveva risparmiato neppure questa regione. I cambiamenti avvenuti in Medio Oriente nel corso dell'ultima generazione erano stati oggetto di un discorso tenuto a Baltimora, già nel lontano 1956, in occasione del banchetto annuale dell'Histradut.⁷² In quella circostanza il futuro presidente aveva individuato sette nuovi fattori intervenuti di recente nella realtà mediorientale: 1) la posizione strategica assunta nello scontro Est-Ovest («Il Medio Oriente ha acquistato, rispetto alla Guerra Fredda, un peso sproporzionato alla sua grandezza, alla sua forza, al significato che aveva in anni trascorsi»);⁷³ 2) la presenza del petrolio dal quale dipendeva il mondo occidentale; 3) la penetrazione sovietica di cui bisognava prendere ormai atto; 4) Le gravi condizioni economiche e sociali che condizionavano la vita di tutti gli stati (e superabili solo attraverso l'assistenza incondizionata); 5) il nazionalismo arabo che combatteva il colonialismo occidentale, compreso quello degli Stati Uniti associati alle grandi potenze europee nonostante il recente comportamento a Suez; 6) la forza emergente dell'Egitto quale

⁶⁹ *Ibid.*, p. 211.

⁷⁰ Cfr. G. LENCZOWSKI, *American Presidents and the Middle East*, Durham and London, Duke University Press, 1990, pp. 68-69.

⁷¹ Il rispetto di questi principi, e del neutralismo in particolare, sarà fondamentale nello sviluppo della strategia da adottare in Medio Oriente. A tal proposito si veda anche la conclusione alla quale giunse la commissione incaricata dal senato di condurre un'analisi sul Medio Oriente per suggerire la strategia da adottare nella regione del 9 giugno 1960, in FOREIGN POLICY CLEARING HOUSE, *Strategy for the 60's: A Summary and Analysis of Studies Prepared by 13 Foreign Policy Research Centers for the United States*, edited by J.H. CERF - W. POZEN, New York, 1961, p. 154.

⁷² Si veda al riguardo J.F. KENNEDY, *Strategia di pace*, Milano, Mondadori, 1960, pp. 140-143.

⁷³ *Ibid.*, p. 141.

guida del mondo arabo nella sua lotta contro l'Occidente; 7) L'esistenza di Israele: «Ormai è tempo che tutte le nazioni del mondo, nel Medio Oriente ed altrove, si rendano conto che Israele continuerà ad esistere».⁷⁴ E concludeva: «Il futuro del Medio Oriente si basa sulla correlazione fra questi sette fattori. Noi oggi ci rendiamo conto che non esiste problema mediorientale che non implichi la sicurezza degli Stati Uniti, e la cui soluzione non impegni in qualche misura la nostra responsabilità. Ma noi saremo all'altezza di questa responsabilità, con durevoli benefici per noi e per il mondo intero, solo se riusciremo ad elaborare una linea politica nostra in Medio Oriente; e solo se tale linea politica si baserà su una prospettiva ampia, sul nesso e sulla correlazione dei fatti e dei fattori suddetti».⁷⁵

Da questa analisi dei fatti emergeva il superamento della politica repubblicana. Nel 1959, parlando all'Eastern Oregon College of Education a La Grande, così affermò: «I nostri errori in Medio Oriente mi sembra siano stati innanzitutto errori di atteggiamento. Abbiamo avuto la tendenza a trattare quest'area quasi esclusivamente nel contesto del conflitto Est-Ovest, in termini della nostra lotta al comunismo internazionale. Le questioni del nazionalismo, dello sviluppo economico e delle ostilità locali sono state messe da parte dai nostri uomini politici come questioni di importanza secondaria».⁷⁶ Inoltre, per Kennedy, voler dimostrare agli arabi che il comunismo era il loro nemico era stato praticamente assurdo: «Gli arabi sapevano che le loro terre non erano mai state occupate dalle truppe sovietiche, ma che erano state occupate dalle truppe occidentali, e non erano pronti a sacrificare né il loro nazionalismo, né la loro neutralità in un'alleanza con i paesi dell'Occidente».⁷⁷ Proseguendo: «La questione non è se dovremmo riconoscere la forza del nazionalismo arabo, ma come possiamo contribuire ad incanalarlo lungo una linea costruttiva. [...] Dobbiamo parlare in termini che vanno oltre il vocabolario della Guerra Fredda».⁷⁸ In quell'occasione bocciò tutti gli strumenti adottati dai repubblicani nel loro approccio al Medio Oriente, dal patto di Baghdad alla dottrina Eisenhower: «Non basta parlare solo in termini di armi da fuoco e denaro, perché le armi da fuoco e

⁷⁴ *Ibid.*, p. 143.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ ZIONIST ORGANIZATION OF AMERICA, ed., *John F. Kennedy on Israel, Zionism and Jewish Issues*, New York, Herzl Press, 1965, p. 49.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*, p. 50.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

il denaro non costituiscono l'esigenza primaria del Medio Oriente».⁷⁹ «Kennedy riteneva che [...] occorresse ridimensionare l'intervento americano ai reali problemi dei paesi dell'area, problemi particolarmente legati al sottosviluppo».⁸⁰

È in questi anni che precedettero la sua presidenza che Kennedy sviluppò il suo progetto di pace per il Medio Oriente. Progetto che non solo tentava di risolvere il problema del controllo dei nascenti nazionalismi nell'area, ma che si proponeva di risolvere anche il conflitto arabo-israeliano. A proposito di quest'ultima controversia, scrivendo a Cleveland il 24 febbraio 1957,⁸¹ Kennedy faceva emergere con chiarezza la sua consapevolezza della necessità di una soluzione onnicomprensiva del conflitto arabo-israeliano. Egli invitava il governo degli Stati Uniti ad impegnarsi in prima persona per avanzare «una proposta concreta e completa per l'accordo permanente in Medio Oriente, accordo da offrire e da accettare in spirito di amicizia civica, accordo basato non sulla forza delle armi o sulla paura degli uomini, ma sul buon senso e sulla concordia».⁸² Questa proposta doveva stabilire le regole per assicurare il "pieno funzionamento" del Canale di Suez e il "libero passaggio" attraverso di esso, la definizione di confini permanenti, il rimpatrio dei profughi palestinesi in Israele e soprattutto permettere uno sviluppo economico sotto l'egida delle Nazioni Unite e della banca mondiale con la nascita di un fondo per le risorse locali del Medio Oriente.

Prima ancora di divenire presidente, quindi, Kennedy aveva già le idee chiare su come gli Stati Uniti avrebbero dovuto condurre la politica in Medio Oriente, ma non era ancora molto chiaro cosa avrebbe fatto per gestire fattivamente il conflitto arabo israeliano e il pan-arabismo legato all'idea di socialismo rivoluzionario (che a sua volta richiama il concetto di Guerra Fredda araba).⁸³ In relazione al primo grande conflitto citato, rispettando le linee generali della sua analisi politica, Kennedy si dichiarava disposto ad intrattenere rapporti di amicizia con lo Stato ebraico e, allo stesso tempo, con gli arabi. Avrebbe aiutato le due parti a raggiungere un accordo per la risoluzione dei

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ A. DONNO, *John F. Kennedy e la questione mediorientale 1947-1962*, in «Africana», 6, 2000, p. 97.

⁸¹ KENNEDY, *Strategia di pace*, cit., p. 145.

⁸² *Ibid.*, p. 146.

⁸³ Cfr. M. KERR, *The Arab Cold World (1958-1964): A Study of Ideology in Politics*, London, Oxford University Press, 1965; in particolare, relativamente al concetto di unità araba legata al socialismo rivoluzionario, cfr. pp.1-9.

loro problemi che minavano una conduzione di vita pacifica nella regione: siamo di fronte a quella che Douglas Little ha definito politica di *even-handed*.⁸⁴ Le parole che aveva speso a favore dello stato ebraico in passato e nel corso della sua campagna elettorale facevano pensare che il presidente democratico fosse pronto a riconsiderare il ruolo di questo stato quale difensore dei valori di democrazia all'interno dello scacchiere mediorientale.⁸⁵ Ad avvalorare questa ipotesi contribuiva probabilmente anche la percezione che gli americani avevano di Israele dopo la crisi giordana del 1958 «nel corso della quale Israele cominciò ad essere avvertito a Washington sempre più come un bene strategico per gli Stati Uniti in virtù della sua capacità di distogliere l'Egitto pro-sovietico dal perturbare del tutto l'equilibrio del potere in Medio Oriente».⁸⁶

Per Kennedy, questo non precludeva la possibilità di considerare con la dovuta attenzione gli stati arabi, attraversati da movimenti nazionalisti non ancora schierati con alcuno dei due blocchi mondiali e perciò neutrali. Era disposto a concedere aiuti economici ed assistenza tecnica a tutti i popoli dell'area per permettere loro di raggiungere lo sviluppo economico, ma soprattutto per incanalarli sulla strada della democrazia superando i limiti della vecchia politica repubblicana: «John F. Kennedy fu il primo presi-

⁸⁴ D. LITTLE, *From Even-Handed to Empty-Handed: Seeking Order in the Middle East*, in T.G. PATERSON, ed., *Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961-1963*, New York and Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 157.

⁸⁵ Kennedy aveva visitato due volte la Palestina (nel 1939 e nel 1951) restando stupito e pieno di ammirazione per i risultati conseguiti dal popolo ebraico e non aveva mai esitato a dichiarare in pubblico tali sentimenti; l'ammirazione nasceva dall'affinità che il futuro 'residente coglieva tra le imprese dei padri fondatori e quelle degli immigrati in Palestina, perciò da *congressman* aveva sostenuto l'immigrazione in questa terra, la nascita dello stato di Israele, e in seguito più volte aveva strenuamente difeso la sua esistenza. Per quanto riguarda le osservazioni più prettamente politiche, più volte da senatore aveva difeso le posizioni israeliane. Nel 1956, scrivendo al segretario di stato Dulles, considerò la possibilità di sospendere l'embargo di armi contro Israele alla luce degli accordi sugli armamenti intercorsi tra egiziani e sovietici nel settembre del 1955; scrivendo ancora a Dulles il 13 febbraio 1957, Kennedy si dichiarò sconcertato dal fatto che gli Stati Uniti fossero disposti ad imboccare la strada delle sanzioni contro Israele presso le Nazioni Unite, mentre questo chiedeva solo garanzie affinché fossero bloccati i *raid* provenienti da Gaza e fosse assicurata la libera navigazione nelle acque internazionali; nel 1960, durante un'intervista rilasciata al dott. Jacob Rubin del giornale israeliano «HaBoker», difese il diritto israeliano di libero passaggio attraverso il Canale di Suez. Per i testi di tali dichiarazioni cfr. *John F. Kennedy on Israel*, cit. Sul ruolo di Israele per la realizzazione del progetto di pace kennediano in Medio Oriente, si veda KENNEDY, *Strategia di pace*, cit., pp. 150-155. Sulla possibilità di utilizzare Israele come pedina per bloccare l'avanzamento del modello economico comunista nell'area mediorientale, si veda H. DRUKS, *The Uncertain Alliance: The U. S. and Israel from Kennedy to the Peace Process*, Westport, CT, Greenwood Press, 2001, p. 219.

⁸⁶ A. BEN-ZVI, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, London and Portland, OR, Frank Cass, 2002, p. 1.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

dente americano a riconoscere il nazionalismo arabo come una forza indipendente dalla Guerra Fredda».⁸⁷

Apparentemente la politica di *even-handed* sembrava la riproposizione della politica repubblicana della *friendly impartiality*; in realtà era completamente diversa da questa. La novità della politica democratica consisteva nella reale possibilità di dialogo che offriva contemporaneamente ad arabi e israeliani. Avvicinamento agli arabi non significava per Kennedy necessariamente allontanamento da Israele. «Mentre i responsabili delle politiche di Eisenhower avevano originariamente creduto che l'inserimento di misure rassicuranti nelle loro politiche nei confronti di Israele avrebbero immediatamente allontanato il mondo arabo e quindi messo in pericolo tutti i loro progetti regionali, l'approccio del presidente Kennedy fu molto meno dicotomico, essendo basato sull'assunzione che la diplomazia americana poteva mantenere contemporaneamente rapporti stretti sia con Israele che con i suoi vicini».⁸⁸

Ma l'analisi kennediana si scontrò con la realtà. Nonostante l'intenzione di Kennedy fosse quella di «tirar fuori il Medio Oriente dall'ottica della Guerra Fredda», nella realtà si rimase nell'ambito di quel confronto⁸⁹ nel quale Israele iniziò ad essere visto come una possibile pedina da utilizzare nel perseguimento degli interessi strategici statunitensi: 1) garanzia di accesso al petrolio mediorientale; 2) blocco della penetrazione sovietica nella regione.⁹⁰ La realtà, quindi, condusse ad uno sbilanciamento in partenza della politica di *even-handed* a sfavore di Israele.

Una volta divenuto presidente degli Stati Uniti, Kennedy si organizzò per realizzare la sua progettata politica di *even-handed* e il primo passo in tal senso fu compiuto con la scelta dei suoi collaboratori. Intenzionato a conquistare Israele per avere un alleato nella ricerca della risoluzione del conflitto arabo-israeliano, al vice-presidente Lyndon Jo-

⁸⁷ B.I. KAUFMAN, *The Arab Middle East and the United States, Inter-Arab Rivalry and Superpower Diplomacy*, New York, Twayne Publishers, 1996, p. 31.

⁸⁸ BEN ZVI, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, cit., p. 76.

⁸⁹ Cfr. R.J. WALTON, *Cold War and Counter-Revolution: The Foreign Policy of John F. Kennedy*, New York, The Viking Press, 1972, p. 233.

⁹⁰ Si veda al riguardo BEN-ZVI, *The Limits of the Special Relationship*, cit., p. 78; DONNO, *John F. Kennedy e la questione mediorientale*, cit., p. 97; J.N. GIGLIO, *The Presidency of John F. Kennedy*, Lawrence, KS, University of Kansas, 1991, pp. 230-232; M. MUFTI, *The United States and Nasserist Pan-Arabism*, in D.W. LESCH, ed., *The Middle East and the United States: A Historical and Political Reassessment*, Boulder, CO, Western Press, 1996, pp. 174-180; J.M. NADANER, *Le ripercussioni della crisi di Suez sulla politica estera americana e sul mondo arabo. Una rassegna storiografica*, in DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda*, cit., pp. 513-516.

hanson (già amico di vecchia data di Israele) aggiunse Feldman Meyer – «un ebreo che non faceva mistero del proprio attaccamento ad Israele, che si era occupato della questione Israele per Kennedy al senato, dove aveva svolto la funzione di assistente legislativo»⁹¹ – che fu nominato consigliere speciale per gli affari mediorientali. Kennedy, inoltre, «nominò A. Ribicoff e A. Goldberg, entrambi energici sostenitori di un forte rapporto israelo-americano, a cariche ministeriali».⁹² Di contro, continuando con la tradizionale opposizione allo stato ebraico, le nomine al dipartimento di stato e al consiglio di sicurezza nazionale furono di stampo filo-arabo. Dean Rusk, oppositore dichiarato di Israele, fu il nuovo segretario di stato, mentre Phillips Talbot, promotore di più stretti rapporti con Il Cairo, fu nominato assistente per gli affari del Vicino Oriente e del Sud Africa; John S. Badeau, direttore dell'università americana al Cairo, fu il nuovo ambasciatore statunitense nella Repubblica Araba Unita. Nonostante negli anni di Kennedy il Medio Oriente risultasse poi relativamente quieto e le situazioni a Cuba, Berlino, Laos, Vietnam «contribui[ssero] a distogliere l'amministrazione democratica dal Medio Oriente»,⁹³ il neo presidente dimostrò con le sue nomine di voler dare un giusto rilievo a questa regione. I collaboratori scelti, infatti, costituivano un *team* già esperto in questioni mediorientali, a eccezione di McGeorge Bundy, consigliere della sicurezza nazionale. I problemi dell'area, come già dichiarato prima della sua elezione, lo interessavano in modo particolare. L'ambasciatore statunitense in Israele sino al 19 gennaio 1961, relativamente a un suo incontro con Kennedy «dichiarò che il presidente gli aveva riferito che l'omissione del Medio Oriente nei suoi messaggi [stato dell'Unione e inaugurale] non era stata deliberata, e non costituiva una prova della sua indifferenza per il problema della regione. Al contrario, il presidente, secondo l'ambasciatore Reid, si disse molto interessato alle modalità in cui sarebbe stato possibile raggiungere la pace».⁹⁴ Tutte le nomine, in tal senso, erano state frutto di un lavoro attento e minuzioso, ma quella di

⁹¹ S.L. SPIEGEL, *The Other Arab-Israeli Conflict: Making American's Middle East Policy, from Truman to Reagan*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1985, p. 100.

⁹² BRANDS, *Into the Labyrinth*, cit., p. 82. Ribicoff divenne il nuovo ministro della sanità, istruzione e previdenza sociale, mentre Goldberg ministro del lavoro.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Memorandum of Conversation*, ("Ambassador Reid's Review of His Conversation with President Kennedy"), January 31, 1961, in *Foreign Relations of United States* [d'ora in avanti, FRUS], vol. XVII, *Near East, 1961-1962*, edited by N. J. NORING, Washington, DC, United States Government Printing Office, 1994, p. 12.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

Badeau, che viveva in Egitto dal 1928, ad ambasciatore statunitense nella Repubblica Araba Unita racchiudeva in sé uno degli obiettivi politici americani: Kennedy aveva intenzione di proseguire sulla strada di riavvicinamento agli arabi in generale, e all'Egitto in particolare, aperta negli ultimi anni dell'amministrazione Eisenhower. Secondo i ricordi di Schlesinger, Badeau fu nominato infatti ambasciatore «con l'incarico di sondare le possibilità di stabilire con Nasser un clima di maggiore collaborazione».⁹⁵ Eisenhower aveva consegnato «al suo successore relazioni con l'Egitto che sembravano contenere la premessa di una futura amicizia».⁹⁶ Approfittando delle divergenze tra Il Cairo e Mosca, l'amministrazione repubblicana alla fine degli anni cinquanta aveva stanziato degli aiuti alimentari all'Egitto in base alla *Public Law 480*; inoltre, aveva ribadito le direttive da seguire in Medio Oriente con la risoluzione 5820/1 del National Security Council (novembre 1958): blocco della penetrazione sovietica nella regione e risoluzione delle controversie esistenti. Il successo di questa politica sarebbe dipeso dalla capacità statunitense di lavorare più vicino agli arabi.⁹⁷ La scelta di un conoscitore dell'ambiente arabo come Badeau era, quindi, un modo per imboccare questa strada. Kennedy, infatti, riconosceva che la chiave d'accesso al mondo arabo era Nasser per cui «si doveva tentare un avvicinamento»;⁹⁸ inoltre – fedele al suo pensiero «che il nazionalismo dei paesi di nuova indipendenza non doveva essere considerato del tutto ostile agli Stati Uniti e che occorreva compiere degli sforzi costanti per attrarre tale forza nazionalista più vicino agli Stati Uniti»⁹⁹ – fece della volontà di conquistare i nazionalismi arabi progressisti uno degli obiettivi primari della sua amministrazione. Gli aiuti economici concessi alla Repubblica Araba Unita negli ultimi anni di Eisenhower rientravano nella politica kennediana di aiuti alle nazioni in via di sviluppo; quindi, il cambio di presidenza non sembrò portare dei cambiamenti nell'approccio alla questione medio-orientale. Kennedy continuò sulla falsariga di Eisenhower: «I due presidenti differivano sul piano tattico piuttosto che su quello strategico. In pratica, differivano sugli strumenti

⁹⁵ SCHLESINGER, JR., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, cit., p. 585.

⁹⁶ HAHN, *Gli Stati Uniti e l'Egitto (1953-1961)*, cit., p. 338.

⁹⁷ Cfr. MUFTI, *The United States and Nasserist Pan-Arabism*, cit., p. 174.

⁹⁸ M. GAZIT, *Israel Diplomacy and the Quest for Peace*, London and Portland, OR, Frank Cass, 2002, p. 15.

⁹⁹ *Ibid.*, p.28.

da adottare nel “maneggiare” la questione mediorientale». ¹⁰⁰ La nuova tattica puntava a superare la ricerca di legami militari per orientarsi verso una politica di aiuti economici e rapporti personali. Indirizzare i paesi mediorientali verso il loro sviluppo interno significava evitare guai agli Stati Uniti nel perseguimento dei propri interessi strategici. La nuova amministrazione fu subito pronta ad imboccare il nuovo corso; in tal senso le parole di Rusk all’apertura della 9^a sessione del consiglio ministeriale della Central Teatry Organization ad Ankara il 27 aprile 1961 furono chiare. Richiamando la “nuova frontiera” di Kennedy dichiarò: «I bisogni sono enormi, non soltanto per resistere alle pressioni di coloro che vorrebbero estendere la propria influenza con mezzi diretti e sovversivi, ma anche più significativamente per consentire che la crescita economica e la democrazia politica progrediscono di pari passo. È nostro continuo obiettivo, insieme ad altri che pure hanno avuto la fortuna di godere delle liberalità di un’epoca industriale, di lavorare con quelli non ancora così privilegiati che cercano attraverso la mobilitazione delle proprie energie, risorse e progetti, di soddisfare le esigenze di oggi e i bisogni di domani». ¹⁰¹ Gli stessi concetti furono ribaditi un anno più tardi davanti ad un “popolo” ebraico da Bowles in occasione dell’American Jewish Congress a New York: «Porre l’enfasi su un programma di massima sicurezza militare non è necessariamente il modo migliore per proteggere i nostri interessi nazionali. Ciò che noi vogliamo veramente è un controllo sufficiente a evitare che i conflitti di frontiera e le ambizioni contrastanti possano scatenare una catastrofe mondiale, e una stabilità sufficiente ad assicurare uno sviluppo politico ed economico ordinato. Soprattutto vogliamo vedere le nazioni del Medio Oriente crescere come membri indipendenti e aventi rispetto di sé di una comunità mondiale libera, dediti allo sviluppo della propria economia e del proprio destino secondo i propri ideali nazionali». ¹⁰²

Nonostante la sua dichiarata politica di imparzialità, lo stato dei fatti indusse Kennedy a stabilire delle priorità negli affari mediorientali. Mentre prima di insediarsi alla Casa Bianca Kennedy credeva che i rapporti Stati Uniti-arabi e Stati Uniti-Israele potessero essere slegati e conciliati, ben presto si rese conto che «la situazione mediorientale

¹⁰⁰ DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 76.

¹⁰¹ *Central Teatry Organization Holds Ninth Ministerial Meeting*, in U.S. Department of State, «Department of State Bulletin», XLIV, 1143, May 22, 1961, p. 779.

¹⁰² *A Look at the Middle East by Chester Bowles*, in U.S. Department of State, «Department of State Bulletin», XLVI, 1193, May 7, 1962, p. 766.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

[...] non era più trattabile secondo gli schemi delle dichiarazioni di amicizia verso tutte le parti in causa. La presenza dell'Unione Sovietica come *patron* dei regimi nazionalisti arabi rendeva questi ultimi insensibili alle generiche manifestazioni di amicizia da parte di Kennedy». ¹⁰³ Il presidente, allora, accettò gli strumenti della Guerra Fredda e «per ostacolare e contenere il presidente Nasser», ¹⁰⁴ per evitare sviluppi che potessero urtare con gli interessi strategici statunitensi, puntò a 1) minimizzare i legami tra Stati Uniti e Israele agli occhi degli arabi; 2) trattare Nasser come il capo di una potenza mondiale; 3) condurre lo stato ebraico a fare il primo passo verso la sistemazione dei profughi palestinesi; 4) rassicurare gli arabi sul comportamento di Israele nel campo dello sviluppo nucleare.

Il dipartimento di stato era d'accordo con Komer sul fatto che «la migliore cosa che possiamo ottenere dalla nostra prossima politica verso Nasser potrebbe essere un semplice e limitato matrimonio di convenienza», ¹⁰⁵ perché in questo modo si poteva «trattenerlo dal fare molte cose che non ci piacciono», ¹⁰⁶ come quella di provocare disordini nell'area.

3. *La politica mediorientale kennediana di bilanciamento tra arabi e Israele (1961-1962)*

Prima di procedere con gli aiuti diretti all'Egitto di Nasser, nei primi mesi di attività, l'amministrazione democratica cercò di ingraziarselo con dimostrazioni di amicizia. L'amministrazione Eisenhower aveva lasciato in eredità a Kennedy un nuovo problema: la presenza di un reattore nucleare a Dimona, in territorio israeliano. La scoperta era avvenuta grazie ad una serie di ricognizioni aeree effettuate tramite degli U-2 americani nel corso del 1960; gli israeliani avevano in un primo momento negato l'esistenza stessa del reattore (presentato come un'industria tessile) per poi rassicurare gli americani che si trattava di un reattore nucleare indirizzato a scopi pacifici. ¹⁰⁷ Il programma israeliano

¹⁰³ DONNO, *John F. Kennedy e la questione mediorientale 1947-1962*, cit., p. 102.

¹⁰⁴ BEN-ZVI, *Decade of Transition*, cit., p. 102.

¹⁰⁵ *Memorandum for the President*, ("A Shift for Policy Toward Nasser"), December 8, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 362.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Per il racconto degli eventi che condussero alla scoperta del reattore e le prime reazioni statunitensi al riguardo si veda A. COHEN, *Israel and the Bomb*, New York, Columbia University Press, 1998, pp. 79-98.

di energia atomica fu quindi il primo problema che la nuova amministrazione si preoccupò di trattare. «L'acquisizione da parte di Israele di armi nucleari avrebbe avuto gravi ripercussioni in Medio Oriente»,¹⁰⁸ per cui era necessario rassicurare gli arabi riguardo alle intenzioni israeliane di produzione pacifica del reattore nucleare. Da più parti negli Stati Uniti era stata espressa preoccupazione per questo motivo: «Il senatore Gore era preoccupato dall'effetto che poteva avere sugli arabi l'esistenza del reattore a Dimona, e voleva sapere di quale prova certa il dipartimento era in possesso riguardo al fatto che la conoscenza di Dimona li avesse spinti tra le braccia dei russi».¹⁰⁹ Durante la stessa conversazione l'assistente segretario Lewis Jones «dichiarò che, secondo un'indicazione, Nasser aveva chiesto aiuto all'Unione Sovietica per la costruzione di un reattore di 30-40 megawatt – simile a quello di Dimona – in Egitto».¹¹⁰ Al di là delle voci in circolazione, le reazioni arabe su Dimona erano state comunque negative; a febbraio l'ambasciatore israeliano negli Stati Uniti Harman dichiarò: «I vicini arabi di Israele non raramente sollevavano la questione di Dimona e del suo potenziale utilizzo come fonte di armi nucleari».¹¹¹ Kennedy stesso non mancò di esprimere le sue preoccupazioni al riguardo e, secondo il memorandum di una sua conversazione con Rusk del 6 febbraio 1961, affermò che la reazione araba «potrebbe rendere urgente che noi premiamo per una dichiarazione pubblica riguardante gli usi pacifici del progetto di Israele».¹¹² Come conseguenza, in un successivo telegramma del dipartimento all'ambasciata statunitense nella Repubblica Araba Unita, Rusk rassicurò Kamel che il governo degli Stati Uniti aveva «ricevuto garanzia sia da Israele che dalla Francia. Questi avevano chiarito che quel reattore era per scopi pacifici e non finalizzato alla produzione di armi».¹¹³ Via via che gli Stati Uniti facevano dei passi in avanti nel controllo della produzione nucleare israeliana, gli arabi ne erano informati. Così accadde dopo le ispezioni a Dimona del 23 maggio 1961, quando Rusk si preoccupò di rendere noto al ministro degli esteri della

¹⁰⁸ *Memorandum from Secretary of State Rusk to President Kennedy*, ("Israel Atomic Energy Activities"), January 30, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 9.

¹⁰⁹ *Memorandum of Conversation*, January 9, 1961, *ibid.*, p. 2; si veda anche *Memorandum for the President* ("Israel Atomic Energy Activities"), January 30, 1961, in U.S. NATIONAL ARCHIVES, Central Foreign Policy Files, College Park, MD, 884 A.1901/1- 30/61 (d'ora in poi USNA, seguito dal protocollo).

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Memorandum of Conversation*, ("Israeli Reactor"), February 3, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 13.

¹¹² Department of State, Secretary's Staff Meetings: Lot 66 D 147, in FRUS, vol. XVII, p. 13, n. 1.

¹¹³ *Telegram from Department of State to the Embassy in the United Arab Republic*, February 8, 1961, *ibid.*, p. 18.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

Repubblica Araba Unita – e a tutte le altre ambasciate arabe – che «mentre il reattore produrrà piccole quantità di plutonio, come altri di dimensioni e nature simili, i nostri esperti non hanno trovato prove del fatto che gli israeliani abbiano intenzione di produrre armi. Sono perciò lieto di rinnovarvi la garanzia personale da me fornita al vostro ambasciatore che noi riteniamo che questo reattore è esclusivamente per fini pacifici». ¹¹⁴

Giustificare i comportamenti israeliani agli occhi degli arabi e tentare di convincerli dell'estraneità statunitense ai progetti dello stato ebraico fu un motivo costante nella politica mediorientale americana durante il primo anno della presidenza Kennedy. Contemporaneamente a queste prime rassicurazioni, Kennedy iniziò la sua corrispondenza con Nasser. La diplomazia personale, basata sulla corrispondenza epistolare diretta con i capi dei paesi non allineati, mirava ad avvicinare questi stati a Washington per diminuire su di essi l'influenza sovietica. L'Egitto di Nasser rientrava in questo progetto e JFK portò avanti con lui due tipi di corrispondenza: una privata e una ufficiale. ¹¹⁵ La prima fu fondamentale per la creazione tra i due di un dialogo diretto e franco che li condusse al rispetto reciproco. La volontà del presidente americano era essenzialmente quella di informare preventivamente Nasser delle mosse statunitensi nell'area mediorientale in modo da bloccare sul nascere i comportamenti destabilizzanti del leader egiziano nell'area. «Kennedy si premurò di informare in anticipo Nasser di ciò che facevamo e le ragioni per cui lo facevamo, una sollecitudine che certamente moderò le reazioni di Nasser a quelli che, altrimenti, egli avrebbe potuto interpretare come atti ostili». ¹¹⁶ Il presidente si assumeva quindi la responsabilità di fare il primo passo verso Nasser – nonostante fosse consapevole della diversità degli obiettivi strategici delle due nazioni – in modo da riceverne qualcosa in cambio. Questo approccio, che lo studioso Ben-Zvi definisce *bargaining approach*, ¹¹⁷ determinò anche i contenuti e le finalità della lettera ufficiale che Kennedy indirizzò l'11 maggio 1961 a Nasser e ad altri cinque capi di stato arabi: il presidente Chehab del Libano, re Hussein di Giordania, il primo ministro iracheno Quassim, re Saud d'Arabia e l'imam Ahmed dello Yemen.

¹¹⁴ *Telegram from Department of State to the Embassy in the United Arab Republic, ibid.*, p. 158.

¹¹⁵ Si veda al riguardo G.A. ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence: A Policy of Accommodation*, Ph. D. Dissertation, Harvard University, Cambridge, MA, 1991, pp. 62-97.

¹¹⁶ SCHLESINGER, JR., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, cit., p. 586.

¹¹⁷ Si veda al riguardo BEN-ZVI, *Decade of Transition*, cit., pp. 102-105.

Il primo ministro israeliano Ben Gurion aveva richiesto un incontro con il nuovo presidente democratico, ma la paura che tale incontro potesse – insieme al risentimento arabo verso Washington e alcune divergenze di opinione emerse in seno alle Nazioni Unite tra Egitto e Stati Uniti – determinare l'accusa araba di collusione tra Israele e Stati Uniti portò in un primo momento Rusk a rifiutare l'incontro perché ritenuto inopportuno.¹¹⁸ Quando, dopo una serie di incontri e trattative, Kennedy si dimostrò disposto a incontrare Ben Gurion il 30 maggio a New York,¹¹⁹ l'apparato estero appartenente al gruppo New Look at Nassir¹²⁰ si mobilitò per trovare un *escamotage* che frenasse le possibili reazioni arabe. Il personaggio più impegnato in tal senso fu Chester Bowles, allora sottosegretario di stato. Il 6 maggio indirizzò al presidente un memorandum in cui lo invitava a rendere chiare al mondo arabo le direttive della politica estera americana in Medio Oriente mediante l'invio di lettere personali ai capi di stato arabi: «Riteniamo sia giunto il momento di chiarire il desiderio di questa amministrazione di trattare le questioni mediorientali su una base quanto più imparziale ed amichevole possibile. Di conseguenza, proponiamo una lettera da parte sua a ciascuno dei leader arabi in cui si espongano le linee generali della politica di questa amministrazione riguardo il Medio Oriente».¹²¹ Indicando gli obiettivi che le lettere potevano raggiungere, Bowles continuava: «Le lettere potranno anche contribuire in qualche modo a mitigare il contraccolpo arabo all'imminente visita del primo ministro Ben Gurion in questo paese. A tale riguardo, sarà importante spedire le lettere quanto più presto possibile prima della visita del 30 maggio di Ben Gurion».¹²² Bowles sperava che Kennedy accettasse il consiglio e congedandosi ribadiva il concetto: «Sarebbe auspicabile che queste lettere rassicurassero i leader arabi circa il grande desiderio di questa amministrazione di mantenere e valorizzare i rapporti amichevoli e fecondi fra i loro paesi e il nostro».¹²³ La preoccupazione relativa alle reazioni arabe doveva essere veramente forte dal momento che pochi giorni dopo Bowles si preoccupò di informare l'ambasciata statunitense nella Repubblica Ara-

¹¹⁸ Si veda al riguardo *Memorandum of Conversation* ("Prime Minister Ben Gurion's Request for an Appointment with the President"), April 13, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 81.

¹¹⁹ Cfr. *Editorial Note, ibid.*, p. 86.

¹²⁰ Si veda al riguardo ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence*, cit., p. 67.

¹²¹ *Memorandum from Acting Secretary of State Bowles to President Kennedy* ("Proposed Message to Arab Leaders"), May 6, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 100.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*, p. 101.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

ba Unita dell'incontro "ufficioso" che avrebbe avuto luogo il 30 maggio a New York.¹²⁴ Dopo aver messo bene in evidenza che l'incontro era stato richiesto dal primo ministro israeliano e che comunque non avrebbe avuto luogo a Washington, il sottosegretario di stato si preoccupò di sottolineare che il presidente avrebbe cercato di trattare con Ben Gurion temi cari agli arabi e avrebbe sicuramente spedito presto – dietro suggerimento del dipartimento – una lettera dal tono amichevole agli arabi. Il fatto che le lettere fossero ancora richiamate alla fine del telegramma fa pensare che l'obiettivo principale che si proponevano fosse proprio quello di bloccare sul nascere una reazione negativa all'incontro; infatti, alla fine, si invitava l'ambasciata a collaborare nel ridimensionarne l'importanza: «Il dipartimento desidera la sua opinione riguardo ai mezzi per ridurre al minimo le reazioni arabe alla visita di Ben Gurion e nello specifico riguardo a se vale la pena informare in anticipo il leader arabo chiave nel vostro paese della visita di Ben Gurion».¹²⁵

Finalmente l'11 maggio 1961 le lettere furono spedite. Si trattava dello stesso testo per tutti e sei i paesi destinatari ad eccezione della parte finale adattata alla realtà di ogni singolo stato. La lettera era generica, amichevole e propositiva:¹²⁶ ribadiva la volontà statunitense di impegnarsi nell'area mediorientale. Gli Stati Uniti: 1) sentivano il dovere di assistere tutti gli stati dell'area che lavoravano per determinare il proprio destino; 2) desideravano contribuire (anche all'interno dell'ambito delle Nazioni Unite) alla risoluzione delle dispute mediorientali che sviavano gli stati dal cammino verso il progresso economico e sociale; 3) erano pronti a continuare a supportare lo sviluppo civile ed economico tramite il *Food for Peace Program*; 4) nello specifico speravano di contribuire alla risoluzione del conflitto arabo-israeliano tramite l'impegno della Palestine Conciliation Commission (PCC)¹²⁷ («Siamo pronti ad usare la nostra influenza per garantire

¹²⁴ Si veda al riguardo *Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Arab Republic*, May 10, 1961, *ibid.*, pp. 104-105. Bowles stesso aveva suggerito questa mossa accennando alle preoccupazioni riguardo al fatto che gli arabi tendessero a considerare l'amministrazione Kennedy pro-Israele nel già citato *Memorandum from Acting Secretary of State Bowles to President Kennedy*, p. 92.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 105.

¹²⁶ Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Arab Republic*, May 11, 1961, in FRUS, vol. XVII, pp. 110-113.

¹²⁷ Si trattava di una commissione tripartita costituita da rappresentanti di Francia, Turchia e Stati Uniti nata in seguito ad una risoluzione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite dell'11 dicembre 1948 con lo scopo di cercare una soluzione del problema dei profughi palestinesi.

che la commissione intensifichi i suoi sforzi per favorire il progresso verso una risoluzione imparziale e pacifica»¹²⁸).

Nella lettera a Nasser, Kennedy si preoccupò di far riferimento ai legami storici tra Stati Uniti e Repubblica Araba Unita per concludere che, «data la lunga storia di rapporti amichevoli fra il popolo arabo e il popolo americano, e l'interdipendenza di tutti gli uomini che desiderano rimanere liberi, voglio essere sicuro che lei e gli altri leaders arabi non fraintendiate il nostro atteggiamento nei confronti del popolo arabo»¹²⁹. Accertarsi di ciò che pensavano gli arabi della nuova amministrazione era di fondamentale importanza dopo le divergenze emerse in seno alle Nazioni Unite, dove Washington si era opposta a due delibere arabe riguardanti la creazione di un custode delle proprietà dei profughi palestinesi. La fermezza della linea americana a tal proposito non era stata intaccata neppure dalle reazioni dei portavoce e dei media arabi contro il comportamento statunitense; in realtà gli Stati Uniti intendevano smussare le spigolosità degli estremismi nel conflitto arabo-israeliano che avrebbero altrimenti allontanato un accordo tra le parti.¹³⁰ Questo era il progetto di pace elaborato da Kennedy prima del suo insediamento alla Casa Bianca e che lo stesso cercava in qualche modo di perseguire.

Contrariamente a quello che molta letteratura ha lasciato intendere riguardo il coinvolgimento personale di Kennedy nella conduzione di una *special relationship* tra gli Stati Uniti e Israele, i rapporti tra i due stati durante la sua amministrazione non furono poi così rosei: ciò che Israele riuscì a ottenere lo ottenne in quanto rientrava perfettamente nelle linee tracciate dagli Stati Uniti. Parallelamente agli accorgimenti che questi mettevano in atto per non urtare la suscettibilità araba, partivano da Israele una serie di richieste che venivano puntualmente respinte da Washington. Si trattava delle stesse richieste inoltrate nel decennio precedente: armi e garanzie di sicurezza. L'argomento era scaturito nel mese di gennaio quando l'ambasciatore uscente Reid aveva raccomandato agli Stati Uniti «di prendere in considerazione l'idea di missili balistici per Israele e una più specifica garanzia della nostra disponibilità a prestare aiuto in caso di invasione,

¹²⁸ *Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Arab Republic*, May 11, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 112.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 113.

¹³⁰ Cfr. *Memorandum from the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Cleveland) to Acting Secretary of State Bowles*, April 19, 1961, in FRUS, vol. XVII, pp. 87-88.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

come mosse che contribuiranno alla stabilità in Medio Oriente»,¹³¹ per poi rientrare in una vera e propria campagna politica portata avanti dal successivo ambasciatore israeliano negli Stati Uniti Harmann e da Ben Gurion stesso nel corso dei mesi successivi. A dispetto dell'apparente tranquillità nella regione, Harmann presentava la crescente minaccia militare egiziana agli occhi di Bundy il 16 febbraio 1961 richiamando la vecchia richiesta di *Hawk* inoltrata al presidente Eisenhower.¹³² Non si trattava del rinnovo della richiesta ufficiale dei missili, ma Israele stava rivedendo la situazione della propria sicurezza alla luce delle nuove acquisizioni militari da parte della Repubblica Araba Unita (missili *Mig-19* provenienti dall'Unione Sovietica). Il dipartimento di stato contestò subito l'inferiorità militare israeliana sbandierata da Harmann schierandosi contro la fornitura di *Hawk*: «Gli USA hanno rifiutato a causa della loro riluttanza a far introdurre un'arma così sofisticata in medio Oriente». ¹³³ Si proseguiva, quindi, con la vecchia politica del rifiuto di Eisenhower; Talbot scriveva a Rusk che avrebbe invitato Harmann a collaborare per una pacificazione dell'area che non prevedeva né un trattato di sicurezza bilaterale Stati Uniti-Israele che avrebbe turbato gli equilibri mediorientali rompendo il periodo di relativa tranquillità, né tanto meno la concessione di armi a Israele che avrebbe provocato una corsa agli armamenti.¹³⁴ Questa paura, tanto cara ad Eisenhower, ritornava ora costantemente nelle preoccupazioni della nuova amministrazione disposta sì a servire al meglio i bisogni militari israeliani, ma «a) ottenendo dai fornitori europei tradizionali armi pesanti e avanzate; b) attraverso la vendita occasionale di quantità modeste di armi difensive provenienti dagli Stati Uniti; c) accettando la nostra offerta di attrezzature elettroniche avanzate del valore di \$15.000.000; d) attraverso l'addestramento militare degli ufficiali israeliani negli USA pressoché ai livelli attuali; e) attraverso la continua disponibilità per Israele dell'equipaggiamento statunitense in eccedenza; e, f) attraverso continui contatti vantaggiosi con i nostri addetti militari in Israele». ¹³⁵

¹³¹ *Memorandum of Conversation* (“Ambassador Reid’s Review of his Conversation with President Kennedy”), January 31, 1961, *ibid.*, p. 11.

¹³² Cfr. *Memorandum of Conversation* (“Israel’s Security and Other Problems”), February 16, 1961, *ibid.*, p. 26.

¹³³ *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Stoessel) to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, February 24, 1961, *ibid.*, p. 35.

¹³⁴ Cfr. *Memorandum from the Assistant Secretary for the Near East Affairs (Talbot) to Secretary of the State Rusk*, May 1, 1961, *ibid.*, pp. 92-96.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 94.

Il problema della sicurezza israeliana fu uno dei temi trattati nel ben noto colloquio tra Kennedy e Ben Gurion avvenuto il 30 maggio 1961 nella *suite* presidenziale del Waldford Astoria a New York. A un quadro dei problemi relativi al reattore nucleare seguì, infatti, la descrizione da parte del primo ministro israeliano dell' inferiorità qualitativa delle capacità militari israeliane rispetto a quelle egiziane. Dal momento che «l'obiettivo dichiarato di Nasser [...] è distruggere e non semplicemente sconfiggere Israele»,¹³⁶ egli si chiedeva come mai gli Stati Uniti negavano ancora a Israele le armi difensive di cui si era fatta richiesta all'amministrazione precedente. Si trattava ovviamente degli *Hawk*, ma Kennedy non intendeva modificare la politica statunitense in questo senso: «Se gli *Hawk* sono un'arma difensiva è anche vero che sono dei missili e se i missili fossero introdotti nell'area mediorientale, gli armamenti militari si intensificherebbero rapidamente»;¹³⁷ il fatto però che dopo la descrizione del materiale militare disponibile nella Repubblica Araba Unita, Kennedy affermasse che «continueremo a tenere sotto controllo la situazione»¹³⁸ ed esprimesse il desiderio «di rivedere continuamente la situazione missilistica»¹³⁹ fa pensare che la porta sugli *Hawk* non fosse ancora definitivamente chiusa. Forse già da allora il presidente pensava alla possibilità di soddisfare le richieste israeliane tramite la politica del *bargaining approach*. Ma pensare che «le merci di scambio» fossero già state individuate è azzardato; comunque resta il fatto che durante la conversazione con il primo ministro, Kennedy sondò il terreno per appurare la disponibilità israeliana per la collaborazione ad un progetto della Palestine Conciliation Commission riguardo alla soluzione del problema dei profughi palestinesi.¹⁴⁰ Così il presidente presentò il progetto: «Le Nazioni Unite stanno cercando un rappresentante neutrale che a sua volta farà la proposta che comporterà le tre alternative del rimpatrio o del risarcimento con il reinsediamento nei paesi arabi o altrove».¹⁴¹ Come membri della commissione, gli Stati Uniti erano interessati alla buona riuscita del pro-

¹³⁶ *Memorandum of Conversation* ("Conversation between President Kennedy and Prime Minister Ben Gurion"), May 30, 1961, *ibid.*, pp. 134-141.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*, p. 137.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 140.

¹⁴⁰ Si veda al proposito *Outgoing Telegram*, June 2, 1961, in *The John F. Kennedy NSF. The Middle East: National Security Files, 1961-1963*, in JOHN F. KENNEDY LIBRARY, Boston, MA, Israel, 6/61, box 118.

¹⁴¹ *Memorandum of Conversation* ("Conversation between President Kennedy and Prime Minister Ben Gurion"), *cit.*, p. 140.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

getto e come potenza mondiale erano pronti a trarre i migliori vantaggi da una risoluzione che avrebbe prima spianato la strada verso la pace arabo-israeliana e poi permesso a Washington di perseguire senza intralci i propri obiettivi mediorientali. Kennedy considerava fondamentale la collaborazione israeliana in questa direzione: «Se Israele appare costruttivo, il problema sarà più facile».¹⁴² Questo significava però chiedere ancora agli israeliani di compiere il primo passo verso la risoluzione del conflitto arabo-israeliano.

Nonostante le aspettative israeliane generate dalla simpatia personale che Kennedy aveva dimostrato nei confronti del popolo ebraico e dalla nomina di ebrei a ruoli chiave dell'amministrazione democratica, l'insediamento di quest'ultima non aveva portato apparentemente dei cambiamenti nei rapporti con Israele. Ad avvalorare queste sensazioni contribuirono le condanne espresse dagli Stati Uniti presso l'assemblea generale delle Nazioni Unite prima nell'aprile del 1961 e poi nell'aprile del 1962. Nel primo caso si trattò della condanna del gesto di "provocazione" che Israele avrebbe compiuto con lo svolgimento di una parata militare in commemorazione dell'indipendenza israeliana a Gerusalemme (città internazionalizzata, secondo la risoluzione delle Nazioni Unite del 29 novembre 1947); nel secondo caso si ripeté la classica condanna della politica di rappresaglia israeliana (che violava il "cessate-il-fuoco" stabilito dalla risoluzione delle Nazioni Unite del 15 luglio 1948) in seguito agli scontri del marzo 1961 lungo il confine israelo-siriano: condanna che tra l'altro tralasciava di punire ufficialmente le provocazioni siriane. In realtà, rispetto alla precedente amministrazione, ci fu un cambiamento nel comportamento statunitense verso Israele che consistette nel modo in cui Kennedy tentò di approcciare lo stato ebraico per ottenerne in cambio qualcosa.

Innanzitutto, bisogna qui ricordare che, nonostante la condanna verbale a causa della parata militare a Gerusalemme, a Israele non furono inflitte delle vere e proprie sanzioni e comunque non mancarono da parte statunitense aiuti economici (ad esempio il prestito di 1,5 milioni di \$ concesso nel marzo del 1961 dall'Import Export Bank)¹⁴³ e dichiarazioni di appoggio alle cause israeliane. Deve essere analizzato in quest'ottica il sostegno dell'amministrazione democratica per lo sviluppo del progetto di diversione delle acque

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Cfr. M. GAZIT, *Israeli Diplomacy and the Quest for Peace*, London - Portland, OR, Frank Cass, 2002, p. 36.

del Giordano che avrebbe permesso dal 1963 di irrigare il deserto israeliano del Negev. Questo sostegno creò non pochi problemi nello sviluppo di rapporti amichevoli tra Stati Uniti e arabi in generale e tra Stati Uniti e Siria in particolare.¹⁴⁴ Sostenendo ancora la realizzazione del piano Johnston, elaborato durante la precedente amministrazione, gli Stati Uniti si dimostravano disposti a rischiare qualcosa per gli israeliani per non alienarsene le simpatie. Con tale disposizione d'animo, ben presto la sistemazione dei profughi divenne la chiave per indirizzare i comportamenti israeliani verso la realizzazione degli interessi statunitensi nell'area. Era necessario avere Israele dalla propria per evitare che la sua politica di rappresaglia o la sua possibile produzione di armi nucleari allontanassero la pace in Medio Oriente. Riuscire a ottenere anche solo il consenso israeliano per la sistemazione dei profughi non era, però, facile. Poiché il rifiuto da parte di Nasser dell'esistenza di Israele era ancora fermo e la propaganda araba contro lo stato ebraico continuava imperterrita, Ben Gurion – nonostante avesse lasciato una porta aperta alla risoluzione durante il suo colloquio con Kennedy – fin dalla prima metà del 1961 aveva rifiutato fermamente la possibilità di un rimpatrio perché «con il rimpatrio Nasser manderà il suo esercito in Israele dietro ai profughi».¹⁴⁵ Dello stesso avviso era il ministro degli esteri israeliano Golda Meir che, oltre a ribadire i problemi per la sicurezza della sua nazione, esprime la riluttanza israeliana a fare il primo passo nella sistemazione dei profughi:¹⁴⁶ dal momento che loro l'avevano già compiuto con l'accettazione di 40.000 arabi in Israele nel 1949, ora spettava agli arabi compiere il secondo. La strada verso un accordo si presentava lunga e difficile, ma Kennedy e il suo apparato estero la percorsero sino in fondo stoicamente anche quando tutto sembrava ormai perduto (dicembre 1962). Determinato a risolvere la questione per il bene della propria nazione, Kennedy aveva recuperato la Palestine Conciliation Commission affinché preparasse un progetto per il rimpatrio, il reinsediamento dei profughi e un eventua-

¹⁴⁴ Si veda al riguardo *Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asia Affairs (Grant) to the Under Secretary of State for Political Affairs (McGhee)* ("Jordan Waters"), February 24, 1962, in FRUS, vol. XVII, pp. 490-492; *Circular Telegram from the Department of State to the Embassy in Syria*, February 24, 1962, *ibid.*, pp. 492-493; *Circular Telegram from the Department of State to the Embassies in the United Kingdom and in Syria*, February 24, 1962, *ibid.*, pp. 493-494; *Telegram from the Embassy in Syria to the Department of State*, February 28, 1962, *ibid.*, pp. 501-503.

¹⁴⁵ *Telegram from the Mission to the United Nation to the Department of State*, June 2, 1961, *ibid.*, p. 150.

¹⁴⁶ Cfr. *Telegram from the Embassy in Israel to the Department of State*, July 12, 1961, *ibid.*, pp. 185-187.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

le risarcimento per i danni da loro subiti. Era esattamente ciò che si era proposto di realizzare prima di divenire presidente.¹⁴⁷

L'intensità del coinvolgimento degli Stati Uniti nel progetto divenne chiara nell'agosto del 1961 con la nomina dell'americano Joseph Johnson a rappresentante speciale del PCC. Seguirono due missioni di costui in Medio Oriente volte a sondare gli umori delle due parti in causa in modo da realizzare un progetto fattibile. Il "primo round" delle consultazioni ebbe luogo tra il 1° e il 17 settembre 1961 e i risultati non furono positivi. Lo stesso Johnson così li commentò: «In apparenza, non vi sono stati cambiamenti nell'opinione pubblica nei confronti del problema dei profughi da parte dei governi ospiti o di Israele. Gli arabi insistono sul rimpatrio come una condizione *sine qua non* di qualsiasi evoluzione; gli israeliani insistono sul fatto che non può esserci un rimpatrio senza un cambiamento dell'atteggiamento arabo di base nei confronti di Israele. In realtà ciascuna delle due parti ritiene che l'azione dipenda dall'altra».¹⁴⁸ Le indicazioni che erano emerse non lasciavano ben sperare, anche perché gli arabi non avevano suggerito niente di pratico per la risoluzione della controversia e Israele aveva essenzialmente solo confermato le paure per la sua sicurezza. Soltanto cinque giorni dopo un telegramma dell'ambasciata statunitense che lasciava intendere che Israele si dimostrava pronto a collaborare per la realizzazione del progetto,¹⁴⁹ la situazione sembrò aggravarsi perché la Knesset approvò una risoluzione contro il ritorno dei profughi in Israele e a favore di una loro sistemazione solo nei paesi arabi.¹⁵⁰ La giustificazione a questa risoluzione, data al dipartimento di stato dall'ambasciatore Harmann, derivava ancora una volta dalle paure israeliane per la propria sicurezza; nello specifico: 1) Nasser aveva recentemente minacciato che il ritorno dei profughi in Israele avrebbe segnato la fine della sua esistenza; 2) la crescente considerazione agli occhi degli Stati Uniti della Palestine Arab Delegation in seno alle Nazioni Unite faceva paura a Israele.

¹⁴⁷ Si veda al riguardo KENNEDY, *Strategia di pace*, cit., pp. 144-149.

¹⁴⁸ *Memorandum of Conversation* ("Dr. Johnson Mission to the Middle East"), September 29, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 264.

¹⁴⁹ Cfr. *Telegram from the Embassy in Israel to the Department of State*, November 1, 1961, *ibid.*, pp. 320-321.

¹⁵⁰ Cfr. *Memorandum of Conversation* ("Israel Position Re Arab Refugees"), November 14, 1961, *ibid.*, pp. 327-329.

Alla luce di queste considerazioni il piano sembrava lontano anni luce se gli Stati Uniti non decidevano di tranquillizzare gli israeliani circa la loro sicurezza. In un primo momento scelsero di salvare il piano Johnson ammorbidendo Israele sulle decisioni che sarebbero state prese durante la 16^a assemblea generale delle Nazioni Unite. In una conversazione avvenuta prima di questa assemblea tra la Meir, Rusk Harmann, Gazit e altre figure dell'apparato estero americano, «il segretario ha fatto notare che se fosse possibile, preferirebbe che nessuna discussione avesse luogo quest'anno sul problema dei profughi palestinesi»¹⁵¹ perché intendeva trovare un terreno d'incontro tra le due parti in causa tramite Johnson: «Riteniamo che l'approccio di Johnson sia il migliore date le circostanze».¹⁵² Israele, invece avrebbe voluto indirizzarsi verso negoziazioni dirette con gli arabi a causa della «mancanza di conoscenza a livello internazionale della posizione israeliana sulla questione dei profughi palestinesi».¹⁵³ Bisognava dissuadere lo stato ebraico dal mettere ai voti una proposta per negoziazioni dirette perciò Rusk dichiarò gli Stati Uniti pronti a: 1) votare contro la proposta araba per la nomina di un custode delle proprietà dei profughi; 2) opporsi al riconoscimento della delegazione araba palestinese; 3) votare comunque contro la proposta israeliana se fosse stata presentata perché al segretario «sembrava meglio che gli Stati Uniti prendessero la posizione di non gradire né la posizione degli arabi né quella di Israele».¹⁵⁴ In realtà la preoccupazione statunitense era quella di non cedere alle richieste israeliane in quanto «farebbe sorgere ancora negli arabi lo spauracchio dell'abilità dei sionisti di influenzare la politica americana».¹⁵⁵ Ciò non era possibile dal momento che si erano compiuti dei passi in avanti verso il leader egiziano Nasser. La rottura della Repubblica Araba Unita nel settembre del 1961 aveva permesso, infatti, un avvicinamento tra Stati Uniti ed Egitto. Bisognava approfittare del momento di difficoltà di Nasser per far sentire la presenza statunitense al suo fianco. Kamel suggeriva che era giunto il momento propizio per puntare sugli aiuti economici: «Era cruciale per la stabilità futura dell'Egitto e per i rapporti Sta-

¹⁵¹ *Memorandum of Conversation* ("Palestine Refugee Item at the 16th United Nations General Assembly"), November 30, 1961, *ibid.*, p. 350.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*, p. 349.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 352.

¹⁵⁵ *Memorandum from the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asia Affairs (Talbot) and the Assistant Secretary of State for Congressional Relations (Dutton) to Secretary of State Rusk* ("Farbstein Resolution on Arab-Israeli Negotiation"), February 2, 1962, *ibid.*, p. 459.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

ti Uniti-Egitto estendere sistematicamente la nostra collaborazione economica».¹⁵⁶ Le possibilità di buone relazioni tra Stati Uniti ed Egitto erano possibili perché tutte le carte giocavano a favore degli statunitensi: Nasser provava simpatia verso Kennedy e i cattivi rapporti tra Il Cairo e Mosca rendevano il governo egiziano «attivamente anti-comunista».¹⁵⁷ L'apparato estero kennediano sembrava propenso a concedere questo aiuto: «Se confezionato e presentato a Nasser in maniera adeguata, dovrebbe ampiamente dimostrare che stiamo realmente cercando di aprire un nuovo capitolo nelle relazioni USA-Egitto. Perché non usarlo in questa maniera?».¹⁵⁸ Era giunto il momento opportuno per realizzare il famoso “matrimonio di convenienza”. Il 1962, infatti, si aprì seguendo questa linea; anche Rusk si dimostrò ben disposto verso gli aiuti economici all'Egitto – «Il nostro obiettivo sarebbe incoraggiare un ordinato sviluppo economico nella Repubblica Araba Unita con conseguenze positive per la stabilità del Vicino Oriente e fornire alternative occidentali significative alla dipendenza economica, e forse politica, della Repubblica Araba Unita dal blocco sovietico»¹⁵⁹ – e si mise in moto una perfetta macchina estera per avviare il progetto: 1) si discusse la possibilità di una visita di Nasser negli Stati Uniti; 2) si iniziò a lavorare con Badeau per il rafforzamento delle posizioni statunitensi in Egitto; 3) Kennedy intensificò l'utilizzo della diplomazia personale con Nasser; 4) Bowles e Mason furono spediti in Egitto per provare l'effettiva disponibilità egiziana a collaborare con gli Stati Uniti in cambio degli aiuti economici.¹⁶⁰ Nonostante alcuni esponenti dell'amministrazione fossero scettici riguardo la reale possibilità di piegare Nasser alle direttive americane nell'area, tutti convennero che bisognava ri-

¹⁵⁶ *Memorandum of Conversation Between the President's Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Rostow) and the United Arab Republic Ambassador (Kamel)*, November 22, 1961, *ibid.*, p. 345.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, December 8, 1961, *ibid.*, p. 361.

¹⁵⁹ *Memorandum from Secretary of State Rusk to President Kennedy* (“Action Program for the United Arab Republic”), January 10, 1962, *ibid.*, p. 385.

¹⁶⁰ Per gli scopi della visita di Bowles in Egitto si veda *Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Grant) to President's Special Representative and Adviser on African, Asian, and Latin America Affairs (Bowles)*, February 6, 1962, *ibid.*, pp. 465-466; per il resoconto sul viaggio si veda *Chester Bowles' Report on Visit to Cairo*, Secret, February 21, 1962, in GAZIT, *Israeli Diplomacy and the Quest for Peace*, pp. 74-83; per i risultati del viaggio di Mason si veda *Memorandum of Conversation from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy* (“Visit of Ed Mason to the UAR”), February 28, 1962, in FRUS, vol. XVII, pp. 500-501. Sulle missioni americane e la successiva visita del ministro dell'economia egiziano negli Stati Uniti si veda W. BASS, *Support Any Friend: Kennedy's Middle East and the Making of the U.S.-Israel Alliance*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 89-91.

schiare dal momento che – come diceva Komer – «può causarci molto più problemi se attivamente ostile piuttosto che nel caso avesse un interesse personale nelle buone relazioni con noi».¹⁶¹

Questa serie di passi verso Nasser non lasciavano indifferenti gli ebrei che nel frattempo dovettero mandar giù la condanna statunitense alle nazioni Unite per il *raid* contro la Siria avvenuto nella notte tra il 16 e il 17 marzo. Feldman aveva già suggerito di bilanciare i gesti a favore dell'Egitto con qualcuno a favore di Israele, affinché si attuasse un reale politica di imparzialità che avrebbe evitato problemi di natura interna, ma fu nel maggio del 1962 che tali indicazioni iniziarono a essere prese in considerazione. In particolare, Komer colse le preoccupazioni israeliane per la sua sicurezza e così scrisse a Bundy a proposito dei possibili aiuti ad Israele: «Quei gesti compensatori verso Israele sono auspicabili, ma credo che: 1) ciò che occorre agli israeliani e che loro vogliono è che noi riaffermiamo la nostra garanzia di sicurezza; 2) dovremmo usare questa prospettiva per ottenere alcune concessioni da loro».¹⁶² Si apriva con questa presa di coscienza la strada dello “scambio di merci” tra Stati Uniti ed Israele: la garanzia di sicurezza tanto agognata dallo stato ebraico sarebbe arrivata in cambio dell'accettazione del piano-pilota per il rimpatrio dei profughi progettato da Johnson.

Nella primavera del 1962 Johnson aveva elaborato un progetto-pilota che puntava al rimpatrio «di un limitato numero di rifugiati in un limitato periodo di tempo».¹⁶³ L'ostacolo maggiore sarebbe stato far accettare a Israele il principio alla base del piano per cui gli sforzi statunitensi si concentrarono in questa direzione. Alle indicazioni per Barbour e Harmann affinché facilitassero l'accettazione del piano, seguì il secondo *round* di consultazioni di Johnson in Medio Oriente, che vide il rappresentante del PCC per ben due volte in Israele. In aprile egli incontrò soltanto il ministro degli esteri Golda Meir; l'eventualità di accogliere come primo passo 20.000 profughi in Israele lasciava ancora perplesso il ministro: «Lei e i suoi collaboratori erano chiaramente determinati, nonostante le ripetute smentite di Johnson, ad interpretare il suo approccio come una

¹⁶¹ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, March 5, 1962, in FRUS, vol. XVII, p. 508.

¹⁶² Si veda nota a piè di pagina del *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President's Deputy Special Counsel (Feldman)*, May 31, 1962, *ibid.*, p. 691.

¹⁶³ *Memorandum of Conversation* (“PCC Refugee Initiative”), April 6, 1962, *ibid.*, p.577.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

minaccia alla sicurezza israeliana». ¹⁶⁴ Le successive consultazioni con gli arabi non lasciarono intravedere niente di buono; infatti, emersero le stesse conclusioni del consiglio della lega araba tenutosi in Arabia Saudita dal 31 marzo al 4 aprile 1962, che lasciavano intendere che l'attuazione del piano dipendesse esclusivamente dalla volontà israeliana di accettare il rimpatrio. ¹⁶⁵ Dalla seconda sosta in Israele Johnson non ottenne niente di nuovo: «Egli ricevette essenzialmente un altro lungo discorso dal ministro degli esteri sui problemi della sicurezza di Israele» ¹⁶⁶ e da Ben Gurion un generico impegno a collaborare se ciò avesse significato fare un passo verso la pace, «nonostante il fatto che Israele non avesse un obbligo morale per contribuire a risolvere il problema dei profughi». ¹⁶⁷ Alla luce di questi risultati e delle preoccupazioni riguardo la difficoltà di intrattenere buoni rapporti con gli ebrei, si aprì la prospettiva di un cambiamento nei loro confronti.

L'avvicinamento a Nasser era stato effettuato con la consapevolezza che «non si può proporre una nuova iniziativa verso Nasser senza accertare il suo probabile impatto su Israele e i suoi sostenitori negli Stati Uniti», ¹⁶⁸ perciò Komer suggeriva al presidente che «nell'ambito di qualsiasi iniziativa di nuova politica, dovremmo chiarire bene a Nasser la nostra impossibilità a sostenerlo contro Israele». ¹⁶⁹ Evidentemente questa linea non era sufficiente per assicurare Israele circa l'imparzialità della politica statunitense in Medio Oriente e per placare il sentimento di precarietà insito nello stato ebraico. Questo aveva bisogno di un gesto che gli facesse comprendere che gli Stati Uniti erano dalla sua parte. Nel suo viaggio di maggio a Washington, Shimon Peres fu chiaro riguardo alle necessità israeliane: «Peres raccomandò che gli Stati Uniti, se possibile, intraprendessero qualche nuova notevole iniziativa intesa a stabilizzare la situazione in

¹⁶⁴ *Telegram from the Consulate General in Jerusalem to the Department of State*, April 18, 1962, *ibid.*, p. 636.

¹⁶⁵ Si veda nota 2 in *Telegram from the Embassy in Syria to the Department of State*, April 27, 1962, *ibid.*, pp. 646-647.

¹⁶⁶ *Telegram from the Embassy in Italy to the Department of State*, May 15, 1962, *ibid.*, p. 670.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy), Attachment, Memorandum for the President* ("A Shift in Policy toward Nasser"), December 8, 1961, *ibid.*, p.362.

¹⁶⁹ *Ibid.*

Medio Oriente, e soprattutto a mitigare il senso di isolamento di Israele». ¹⁷⁰ Dalle sue parole emergeva che Israele era sempre più preoccupato di un possibile attacco arabo; si avevano le prove che Nasser si stava armando con bombardieri *Il-28* e caccia *Mig-21* sovietici e che stesse approntando un programma di produzione missilistica sotto l'egida di Mosca: «Da ciò, Peres concluse che gli *Hawk* rappresentavano un elemento vitale nelle richieste militari israeliane per fornire un deterrente convincente all'attacco dell'UAR e/o della Siria». ¹⁷¹ Se gli Stati Uniti avessero concesso gli *Hawk* avrebbero garantito un bilanciamento militare nell'area. La richiesta di Peres non era ufficiale, ma aveva il chiaro intento di sondare gli umori del dipartimento di stato al riguardo. In un primo momento questo rispose ancora picche rimandando la trattazione della questione, ¹⁷² ma dopo mesi di febbrili consultazioni tra tutti i rami dell'amministrazione si piegò alla volontà dei più.

Dalla lettura dei documenti relativi al giugno del 1962 emerge l'inizio di un dibattito che prendeva in considerazione per la prima volta la possibilità di vendere gli *Hawk*. Il 7 Talbot spiegava a Rusk quale linea bisognava imboccare nei confronti di Israele (ribadire l'amicizia statunitense facendogli comprendere che, sebbene ufficiose, le garanzie di sicurezza nei loro confronti erano effettive), che cosa lo stato ebraico si aspettava da loro dopo l'opposizione statunitense alle negoziazioni dirette arabo-israeliane, la risoluzione di condanna del *raid* in Siria e la disponibilità ad aiutare economicamente l'Egitto (garanzie di sicurezza, consultazioni militari con gli Stati Uniti e *Hawk*) e le conseguenze delle possibili strade da percorrere. ¹⁷³ Colpisce che Talbot facesse riferimento per la prima volta al fatto che il 1962 fosse un anno elettorale negli Stati Uniti; nello specifico, infatti, la concessione di *Hawk* avrebbe potuto ridurre la possibilità di un attacco pre-

¹⁷⁰ *Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Bundy) to the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot)* ("Conversation with Israeli Deputy Defense Minister Shimon Peres"), May 23, 1962, *ibid.*, p. 672; *Memorandum for Mr. Philips Talbot* ("Conversation with Israeli Deputy Defense Minister Shimon Peres"), May 23, 1962, in KNSF, NSF, CO, Israel General 4/1/61-5/31/62, box 118.

¹⁷¹ *Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Bundy) to the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot)*, May 23, 1962, *cit.*, p. 673.

¹⁷² Si veda, al riguardo, *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, May 24, 1962, in FRUS, vol. XVII, pp. 676-677, e *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, May 28, 1962, *ibid.*, pp. 684-685.

¹⁷³ Cfr. *Memorandum from the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Secretary of State Rusk*, June 7, 1962, *ibid.*, pp. 710-718.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

ventivo israeliano contro gli arabi e «dal punto di vista nazionale, i sostenitori americani di Israele sarebbero soddisfatti e meno critici nei confronti della politica statunitense». ¹⁷⁴ Nonostante ciò si pensò di rimandare un'eventuale vendita essenzialmente per tre motivi: 1) improbabilità di un imminente attacco arabo contro Israele; 2) volontà statunitense di tenersi fuori dalla corsa verso i missili all'interno del conflitto arabo-israeliano; 3) desiderio di verificare prima la reazione di Nasser di fronte ad una proposta di limitazione di armamenti. ¹⁷⁵

La porta sugli *Hawk* rimaneva comunque aperta: «Se l'*intelligence* statunitense conferma che la Repubblica Araba Unita ha di fatto ottenuto o sta ottenendo missili simili dall'Unione Sovietica, raccomandiamo di offrire, previa consultazione con i britannici e discussione con l'UAR, gli *Hawk* a Israele in assenza di una reale prospettiva per la limitazione degli armamenti». ¹⁷⁶ La risposta a tal proposito giunse il 16 luglio dal dipartimento della difesa a quello di stato: secondo un'analisi condotta sulle capacità aeree di Israele e Repubblica Araba Unita, lo stato ebraico risultava vulnerabile agli attacchi di Nasser. Il dipartimento della difesa, quindi, fu il primo organo a dare il via alla concessione degli *Hawk*, sebbene dettasse poi le condizioni secondo le quali questa vendita sarebbe potuta avvenire. ¹⁷⁷ Fu il volere del presidente Kennedy, unito a queste considerazioni militari della difesa e a quelle di natura interna di Komer e Feldman, a convincere il resto dell'amministrazione che era giunto il momento del grande passo. ¹⁷⁸

In agosto Johnson propose il suo progetto finale per la sistemazione dei profughi alla Casa Bianca perché fosse approvato prima della presentazione ufficiale ad arabi, israeliani e Nazioni Unite. Kennedy sapeva che Israele lo aveva respinto in forma ufficiosa per cui pensò di legare l'accettazione del piano alla concessione di *Hawk*: «Nel tentativo di portare Israele dalla propria parte, il presidente Kennedy decise di applicare la sua politica della reciprocità strategica quale strumento principale per forzare la mano al

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 714.

¹⁷⁵ Cfr. *Memorandum from the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Secretary of State Rusk*, July 9, 1962, in *FRUS, Near East, 1961-1962*, vol. XVIII, edited by N.J. NORING, Washington, DC, United States Government Printing, 1995, pp. 3-9.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹⁷⁷ Si veda al riguardo *Letter from the Deputy Assistant Secretary of Defense (Bundy) to the Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Grant)*, July 16, 1962, *ibid.*, pp. 8-9.

¹⁷⁸ Cfr. A. BEN-ZVI, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, London-Portland, OR, Frank Cass, 2002, p. 51.

primo ministro Ben Gurion». ¹⁷⁹ La tecnica utilizzata con l'Egitto – incentivi economici in cambio di una politica moderata – veniva utilizzata contemporaneamente con Israele – garanzie di sicurezza in cambio dell'accettazione del piano Johnson. La novità di Kennedy rispetto all'amministrazione precedente consisteva nel compiere il primo passo verso Israele invece che «fare affidamento sulla possibilità che Israele accettasse i profughi quale gesto unilaterale». ¹⁸⁰ Mentre nel maggio del 1961 ci si aspettava questo passo dallo stato ebraico, ora, pur di uscire dall'*impasse* nella quale si trovava la questione palestinese, Kennedy spinse per l'adozione della linea morbida. Era inevitabile che la scelta di addolcire Ben Gurion cadesse proprio sul rafforzamento della posizione militare israeliana dopo gli ultimi sviluppi. La visita di Peres era stata decisiva in tal senso: il ministro della difesa aveva fatto comprendere che gli *Hawks* erano la giusta ricompensa dopo le promesse di aiuti all'Egitto. Sembrava che la politica di imparzialità dettasse da sé le successive strade da imboccare.

Sebbene Kennedy avesse deciso di legare i missili al piano, non lo fece però in forma ufficiale: la sua strategia prevedeva la volontà di una parte di concedere qualcosa in cambio della speranza di ottenere qualcos'altro di ritorno. ¹⁸¹ Decisivo per la scelta di questa linea fu Feldman che spinse a favore dello scambio con Israele: «L'unica possibilità che il piano ha di avere successo è di accompagnarlo con una comunicazione a Ben Gurion che garantisca la sicurezza di Israele e fornire i missili *Hawk*». ¹⁸² Mentre Johnson parlava di possibili trattative con Israele come di un azzardo («Gli arabi dicono che Jf e gli USA sono nelle mani di Israele. Se si diffonde la voce di quello che è chiaro con gli israeliani, ciò bloccherà il piano»), ¹⁸³ Kennedy, in seguito alle parole del suo consigliere speciale per gli affari mediorientali sulla disponibilità israeliana a cedere, decise per l'invio di un emissario in Israele. Il presidente annunciò, tramite una lettera a Ben Gurion, l'arrivo di Feldman nello stato ebraico. ¹⁸⁴ Nonostante la volontà del dipartimento di stato di rimandare la concessione di *Hawk* per tentare prima un accordo sulla

¹⁷⁹ DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 92.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 93.

¹⁸¹ BEN-ZVI, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, cit., pp. 71-72.

¹⁸² *Memorandum of Conversation from the President's Deputy Special Counsel (Feldman) to President Kennedy*, August 10, 1962, in FRUS, vol. XVIII, p. 53.

¹⁸³ *Notes of Conference* ("With the House Conference on Johnson Plan"), August 14, 1962, *ibid.*, p. 57.

¹⁸⁴ *Letter from the President Kennedy to Ben Gurion*, August 15, 1962, in KNSF, NSF, CO, Israel General 8/9/62-8/15/62, box 118.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

limitazione degli armamenti in Medio Oriente, il 18 agosto Feldman offrì la vendita di *Hawk* a Ben Gurion.¹⁸⁵ Questi venivano offerti sotto forma di incentivo; sebbene non ci furono riferimenti diretti al legame tra questa vendita e il piano sui rifugiati, in realtà furono gli unici argomenti trattati. Affrontando la discussione del piano Johnson, Feldman non nascose che «la reazione iniziale del primo ministro e del suo ministro degli esteri fu negativa»;¹⁸⁶ questi continuarono a criticare il piano dettando addirittura le condizioni in base alle quali sarebbe potuto essere accettato. Feldman e Kennedy rimasero ottimisti sulla possibilità effettiva dello scambio anche quando nei mesi successivi si sviluppò una vera e propria campagna israeliana volta ad ottenere una modifica del progetto in modo da aver una maggior possibilità di manovra. Golda Meir fu chiara a proposito del piano Johnson: «L'intero concetto di rimpatrio è inaccettabile»;¹⁸⁷ a confermare la sua linea intervenne la risoluzione della Knesset del 13 novembre che ribadì il concetto di rifiuto dei profughi già espresso nel novembre precedente.

Con Israele la strategia della reciprocità kennediana si avviava verso il fallimento. Komer ne era perfettamente consapevole. Il cambiamento nei confronti di Israele era senza precedenti: «La nostra amministrazione ha fatto più di qualsiasi altra di quelle precedenti per soddisfare le preoccupazioni di sicurezza israeliane. Noi abbiamo promesso agli israeliani *Hawk*, li abbiamo rassicurati riguardo le acque del Giordano, dato loro un livello più alto di aiuti economici, e numerose rassicurazioni di sicurezza. [Eppure] in cambio, non abbiamo ottenuto niente dai nostri sforzi [...] per migliorare l'apparato di pace delle Nazioni Unite e per procedere sui rifugiati».¹⁸⁸ A nulla valsero le parole di Kennedy a Golda Meir, durante il loro incontro a Palm Beach il 27 dicembre 1962, indirizzate a modificare l'atteggiamento israeliano. Kennedy ribadiva l'impegno statunitense in tutto il Medio Oriente – nonostante il legame particolare (ma non esclusivo) con Israele – e la volontà di proseguire nel mantenimento delle sue posizioni nell'area. Consapevoli del problema della sicurezza israeliana, gli Stati Uniti si sa-

¹⁸⁵ *Telegram from the Embassy in Israel to the Department of State*, August 19, 1962, in FRUS, vol. XVIII, pp. 64-65.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 65.

¹⁸⁷ *Telegram from the Secretary of State Rusk to the Department of State*, September 26, 1962, *ibid.*, p. 135.

¹⁸⁸ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, December 15, 1962, *ibid.*, p. 255.

rebbero impegnati ad intervenire a favore dello stato ebraico se fosse stato invaso, ma si aspettavano in cambio una collaborazione sui principali problemi dell'area nell'interesse israeliano stesso: «Su queste questioni – acqua, ruolo dell'ONU, rifugiati e missili – chiediamo la collaborazione di Israele nello stesso modo in cui noi collaboriamo con Israele». ¹⁸⁹ Ma il piano Johnson era ormai morto e a nulla valse questo tentativo di tenerlo in vita con nuovi incentivi (possibile aiuto militare e aiuti economici già in atto). I dubbi israeliani rimanevano gli stessi; nel corso dello stesso colloquio la Meir dichiarò: «Anche se Israele dovesse accettare un numero molto piccolo di arabi, con quale scopo essi arriverebbero?». ¹⁹⁰

Abbiamo fin qui esaminato il motivo strategico principale che determinò la decisione di “vendere” ¹⁹¹ gli *Hawk* allo stato ebraico: indurlo all'accettazione del piano Johnson. Di altri motivi, più o meno deboli, che concorsero alla determinazione di questa decisione ne sono stati avanzati innumerevoli. Innanzitutto, quando McNamara nel gennaio del 1963 informò il Senate Armed Service Committee della concessione degli *Hawk*, la giustificò col fatto che i sovietici rendevano precaria la stabilità dell'area e per questo gli Stati Uniti dovevano muoversi per ripristinarla. ¹⁹² È probabile quindi che i calcoli militari della Guerra Fredda influirono non poco sulla decisione degli *Hawk*, che tra l'altro avevano come fine ultimo quello di tenere fuori i sovietici dall'area. Il fatto che Israele fosse il primo stato al quale furono concessi può essere ricollegato al comportamento che questo aveva assunto durante le vicende militari e politiche del 1958, nel corso delle quali aveva dimostrato di essere l'unico vero stato filo-occidentale dell'area.

Il peso che ebbe Kennedy nella decisione della vendita ha fatto pensare anche alla sua volontà di limitare la proliferazione nucleare in Medio Oriente ¹⁹³ in linea con la sua politica internazionale. Sicuramente concedere un'arma difensiva allo stato ebraico significava distoglierlo dalla produzione di armamenti propri e le aspettative del gesto

¹⁸⁹ *Memorandum of Conversation* (“Conversation with Israel Foreign Minister”), December 27, 1962, *ibid.*, p. 281.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 279.

¹⁹¹ Il dipartimento di stato teneva a far saper che si trattava di una vendita così come sottolineato nel telegramma indirizzato da Rusk all'ambasciata statunitense a Londra, dove il verbo “*provide*” viene sostituito con il verbo “*sell*”. Cfr. *Outgoing Telegram*, August 17, 1962, in KNSF, NSF, CO, Israel General 8/17/62-8/20/62, box 118.

¹⁹² Cfr. BEN-ZVI, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, cit., p. 88.

¹⁹³ R.J. WALTON, *Cold War and Counter-Revolution: The Foreign Policy of John F. Kennedy*, New York, The Viking Press, 1972, p. 96.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

della vendita erano anche quelle di ammorbidire le posizioni israeliane sulle ispezioni a Dimona, ma mancò un riferimento esplicito al legame *Hawk*-ispezioni.¹⁹⁴ Molti hanno parlato di questo mezzo di avvicinamento a Israele come contro-bilanciamento all'opposizione interna generata dall'avvicinamento a Nasser. Come abbiamo già analizzato quest'ultimo gesto del presidente, infatti, unito alla «sua apparente opposizione a Israele su alcune questioni come il problema dei profughi e l'uso della forza contro gli stati confinanti, irritò gli ebrei americani e i legislatori pro-israeliani a Capitol Hill».¹⁹⁵ Indubbiamente la volontà di evitare guai con l'elettorato ebraico a pochi mesi dalle elezioni di medio termine¹⁹⁶ spinse Kennedy a concedere gli *Hawk* proprio in quel momento piuttosto che in un altro, ma da qui a concludere che fu influenzato dal «sostenuto voto dell'ebraismo americano che aveva ricevuto alle elezioni del 1960»¹⁹⁷ è sbagliato. La scelta fu presa in un momento cruciale: gli Stati Uniti erano sulla strada giusta per conquistare Nasser per cui si poteva rischiare di compiere un passo a favore di Israele. Contemporaneamente all'invio di Feldman in Israele ci fu quello di Strong in Egitto per informare Nasser della decisione.¹⁹⁸ La scelta di informare direttamente il leader egiziano, l'insistenza sul carattere difensivo dei missili e la disponibilità a concederli agli stati arabi che ne avessero fatto richiesta limitarono la sua reazione. La concessione di *Hawk* al suo nemico numero uno stranamente non irritò l'Egitto al quale l'amministrazione Kennedy il 30 giugno aveva rinnovato gli aiuti della *Pl 480* tramite un accordo triennale. Badeau descrisse la reazione araba tre settimane dopo che la notizia era stata resa pubblica al popolo arabo: fortunatamente l'opinione pubblica egiziana era convinta che gli Stati Uniti avevano agito spinti da considerazioni di carattere interno e non per aver compiuto una scelta di campo nell'ambito del conflitto arabo-israeliano; inoltre, Nasser era impegnato essenzialmente a rafforzare la propria posizione nel mondo arabo tramite il conflitto nello Yemen.¹⁹⁹ Comunque, anche se Nasser fu informato preventivamente della decisione degli *Hawk*, non significa che digerì meglio la decisione; durante i col-

¹⁹⁴ Cfr. BEN-ZVI, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, cit., p. 78.

¹⁹⁵ KAUFMAN, *The Arab Middle East and the United States*, cit., p. 11.

¹⁹⁶ Cfr. *Notes of Conference* ("With the House Conference on Johnson Plan"), August 14, 1962, in FRUS, vol. XVIII, pp. 54-58.

¹⁹⁷ GIGLIO, *The Presidency of John F. Kennedy*, cit., p. 230.

¹⁹⁸ Cfr. ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence*, cit., p. 226.

¹⁹⁹ Cfr. *Incoming Telegram*, October 16, 1962, in KNSF, NSF, CO, Israel General: 10/2/1962-11/13/1962, box 119.

loqui con McCloy dell'estate 1963 relativi al disarmo, il presidente egiziano si sarebbe dimostrato risentito riguardo alla decisione statunitense.²⁰⁰

La decisione di Kennedy riguardo gli *Hawk*, quindi, fu frutto di una sua scelta politica strategica volta in primo luogo a difendere gli interessi statunitensi in Medio Oriente e non a soddisfare l'elettorato ebraico. Egli decise di accattivarsi gli israeliani attraverso la tattica del *do ut des* allo stesso modo in cui stava facendo con gli arabi. Da questo punto di vista la politica di *even-handed* può essere considerata, almeno fino all'estate del 1962, un successo. Gli Stati Uniti avevano concesso qualcosa a entrambe le parti e, stranamente, il *climax* nelle relazioni arabo-statunitensi coincise con il momento della concessione degli *Hawk*. Si trattava, però, solo di un successo apparente perché la presunta imparzialità non contribuì alla realizzazione degli obiettivi statunitensi. Mentre gli Stati Uniti intendevano capitalizzare al massimo i suoi gesti benevoli, Israele – con la promessa degli *Hawk* in tasca – non si allontanò dalla sua ricerca di sicurezza e Nasser – con l'intervento nello Yemen – dimostrò che gli americani avevano fallito nel tentativo di distoglierlo dai suoi obiettivi esteri di conquista. La strategia della reciprocità dimostrava già alla fine del 1962 i suoi limiti, ma Kennedy non intendeva ancora abbandonarla.

4. Il fallimento della politica kennediana di “even-handed”

Negli ultimi mesi del 1962, mentre Israele si rifiutava di pagare agli Stati Uniti il prezzo della concessione degli *Hawk*, la politica kennediana subiva un duro colpo anche da parte dell'Egitto. Scontrandosi con il congresso, il dipartimento della difesa, la CIA e i legislatori pro-israeliani, il presidente democratico fin dai primi giorni dell'insediamento alla Casa Bianca, aveva capeggiato il gruppo di amministratori favorevoli alla concessione di aiuti all'Egitto nella speranza di ottenere in cambio da Nasser un disimpegno di tutte le forze esterne. Questa speranza sembrava essersi avverata; l'amministrazione democratica era veramente convinta di essere riuscita nell'intento – «La Repubblica Araba Unita ha chiaramente dato un'alta priorità allo sviluppo interno

²⁰⁰ Cfr. BASS, *Support Any Friends*, cit., pp. 226-228.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

per i prossimi anni»²⁰¹ – quando fu smentita dal coinvolgimento egiziano nella guerra in Yemen. La nascita della repubblica di Abdallah al Sallal, il 26 settembre del 1962, fu determinata anche dall'appoggio egiziano ai rivoluzionari nel loro complotto contro la casa regnante yemenita.²⁰² Già prima della metà di settembre, negli Stati Uniti si sospettava il coinvolgimento egiziano nel colpo di stato; Hilsman, infatti, così aveva scritto a Rusk il 13 settembre: «Secondo una notizia recente, un gruppo di ufficiali dell'esercito yemenita sta cospirando di assassinare “forse a breve” l'imam, arrestare il principe ereditario Badr e instaurare la repubblica. Si ritiene che i cospiratori abbiano il sostegno di Nasser e abbiano ottenuto l'appoggio di importanti capi tribù».²⁰³ Due settimane più tardi il dipartimento di stato confermò la presenza egiziana dietro le quinte della rivoluzione ormai avvenuta – «Le notizie indicano ora chiaramente che i rivoluzionari stanno collaborando con la Repubblica Araba Unita»²⁰⁴ – e iniziò allora il coinvolgimento degli Stati Uniti nella Guerra Fredda araba tra nazionalisti rivoluzionari e conservatori pro-occidentali.²⁰⁵ Come afferma lo studioso saudita Saeed Badeeb, «fra il 1956 e il 1965, il mondo arabo fu inghiottito in un'aspra *Guerra Fredda* che lo divise in due campi distinti che rappresentavano ideologie opposte. Da una parte, c'erano le repubbliche costituite mediante colpi di stato militari, le cui ideologie rivoluzionarie sposavano il socialismo e il panarabismo. [...] Il presidente egiziano Nasser diventò il leader *de facto* di questa fazione. Nasser sfruttò la sua posizione di leader dello stato più popoloso e più modernizzato del mondo arabo per promuovere il concetto secondo cui questo socialismo pan-arabo della repubblica rivoluzionaria era l'onda del futuro e che repubbliche simili avrebbero sostituito le monarchie arabe *anacronistiche* e le repubbliche conservatrici».²⁰⁶ I paesi conservatori, sentendosi minacciati dal progressista generale egiziano, avevano cercato di rafforzare i propri legami con la potenze occidentali «al fine

²⁰¹ *Memorandum from the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Secretary of State Rusk*, June 7, 1962, in FRUS, vol. XVIII, p. 714.

²⁰² Cfr. S.M. BADEEB, *The Saudi-Egyptian Conflict over North Yemen, 1962-1970*, Washington, DC, Westview Press/American-Arab Affairs Council, 1986, pp. 30-36.

²⁰³ *Memorandum from the Director of Intelligence and Research (Hilsman) to Secretary of State Rusk*, September 13, 1962, in FRUS, vol. XVIII, p. 91.

²⁰⁴ *Circular Telegram from the Department of State to Certain Posts*, September 27, 1962, *ibid.*, p. 142.

²⁰⁵ Cfr. ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence*, cit., pp. 148-203.

²⁰⁶ BADEEB, *The Saudi-Egyptian Conflict over North Yemen*, cit., p. 46.

di scoraggiare (se non fermare) Nasser dall'attaccare e minacciare lo *status quo*».²⁰⁷ L'esistenza di questi due blocchi nel mondo arabo fu evidente nello schieramento seguito allo scoppio della guerra civile nello Yemen: le nuove forze repubblicane erano supportate in primo luogo dalla Repubblica Araba Unita, mentre quelle monarchiche furono sostenute da Arabia Saudita e Giordania.

Le buone relazioni instaurate con Nasser non avevano, fino ad allora, ostacolato quelle degli Stati Uniti con gli stati arabi conservatori (Libia, Arabia Saudita, Giordania), ai quali gli americani avevano consigliato delle riforme moderate per evitare lo sviluppo di forze rivoluzionarie interne.²⁰⁸ Ma la guerra dello Yemen spingeva Kennedy a fare una scelta di campo nel mondo arabo: «Gli Stati Uniti non avevano alcun interesse nello Yemen in sé, per questo motivo così pochi americani conoscevano qualcosa del paese. Ma i sostenitori delle parti contrapposte, Arabia Saudita ed Egitto, erano interessati alla politica americana, e l'amministrazione Kennedy doveva riuscire a capire come affrontarli. A favore dell'Egitto c'era il desiderio dell'amministrazione di estendere il recente miglioramento nei rapporti con Il Cairo. A favore dell'Arabia Saudita c'era il petrolio che aveva reso e avrebbe continuato a rendere i sauditi ricchi e potenti ben oltre i loro numeri».²⁰⁹ L'Arabia si sentiva minacciata dal leader egiziano e chiedeva l'aiuto statunitense al suo fianco. Ma Kennedy dimostrò ancora una volta di sopravvalutare «la propria capacità di incanalare il nazionalismo arabo verso direzioni più costruttive in un momento in cui gli arabi erano impegnati in una loro “Guerra Fredda” riguardante esattamente questo problema. JFK avrebbe potuto essere disposto ad accettare il neutralismo o perfino il socialismo sul Nilo, ma non era così per i conservatori arabi, perché questi ritenevano che gli insistenti appelli di Nasser all'unità, alla modernizzazione economica e alla mobilitazione politica di massa del mondo arabo costituissero delle minacce morali nei confronti dei loro regimi tradizionali».²¹⁰ Nel 1962 «l'entrata delle truppe egiziane in Yemen spinse il principe ereditario saudita Feisal a fare una visita “non ufficiale” a Washington nell'ottobre 1962. L'incontro di Feisal con Kennedy rappresentò la prima importante reazione del governo statunitense alla crisi yemenita. L'esistenza della

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ LITTLE, *From Even-Handed to Empty-Handed*, cit., pp. 168-169.

²⁰⁹ BRANDS, *Into the Labyrinth*, cit., p. 85.

²¹⁰ D. LITTLE, *The New Frontier on the Nile: JFK, Nasser and the Arab Nationalism*, in «The Journal of American History», LXXV, 2, September 1998, p. 504.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

guerra nelle immediate vicinanze dell'Arabia Saudita e i vitali interessi petroliferi statunitensi avevano rapidamente fatto della crisi nello Yemen la priorità numero uno della politica estera dell'amministrazione». ²¹¹ Il Pentagono e i portavoce dell'industria petrolifera statunitense non intendevano sacrificare gli interessi economici americani per conservare l'amicizia di Nasser; pertanto spingevano per l'adozione della linea dura contro questi. Ma le idee dell'amministrazione democratica erano chiare e di diverso avviso: «JFK era determinato a salvaguardare i suoi legami con Nasser circoscrivendo il conflitto». ²¹² Per attuare questa linea politica egli si indirizzò verso il riconoscimento della Repubblica araba dello Yemen, considerato il punto di partenza per ottenere poi il ritiro delle truppe egiziane. «Negando che il riconoscimento della Repubblica araba dello Yemen sarebbe stato un segnale di cambiamento nella politica statunitense nei confronti della regione, Kennedy [al cospetto di Feisal] sottolineò la sua convinzione che sia gli arabi radicali, sia gli arabi conservatori dovevano abbracciare il cambiamento pacifico se si doveva evitare la rivoluzione violenta. Nonostante queste rassicurazioni, Faisal tornò a Riad preoccupato che, con il peggiorare della crisi yemenita, JFK si sarebbe schierato con gli amici dell'Egitto piuttosto che con quelli dell'Arabia Saudita». ²¹³ Il *bargaining approach* veniva ancora velatamente riproposto nonostante il suo fallimento con l'Egitto stesso (aiuti economici non seguiti da una politica estera nasseriana moderata) e con Israele (concessione di *Hawk* non seguita dall'accettazione del piano Johnson). «Sia la Casa Bianca che il dipartimento di stato erano ansiosi di riconoscere la YAR per indurre 'Abd an-Nasir al ritiro dallo Yemen e alleggerire la pressione sull'Arabia Saudita e sulla Giordania», ²¹⁴ mentre gli oppositori del riconoscimento sostenevano che tale gesto avrebbe soltanto rafforzato l'Egitto. Kennedy era disposto a concedere una nuova opportunità a Nasser nonostante avesse disatteso le sue aspettative: «La mia amministrazione ha accettato la sua posizione dichiarata secondo cui le sue forze nello Yemen sono presenti su invito del governo rivoluzionario yemenita». ²¹⁵ Ma allo stesso tempo rendeva chiara la sua volontà di voler salvaguardare la sicurezza degli

²¹¹ ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence*, cit., p. 166.

²¹² LITTLE, *Gideon's Band: America and the Middle East since 1945*, cit., p. 492.

²¹³ LITTLE, *The New Frontier on the Nile*, cit., p. 514.

²¹⁴ G.A. ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence: A Policy of Accomodation*, Ann Arbor, UMI, 1991 (dissertation), p. 182.

²¹⁵ Lettera privata di Kennedy a Nasser del 17 novembre 1962, *ibid.*, p. 184.

altri stati arabi, in particolare dell'Arabia Saudita, per cui auspicava un'imminente fine delle ostilità: «Se da un lato sono sensibile all'esigenza politica di condurre le ostilità a una conclusione positiva, la mia amministrazione non può e non vuole accettare una minaccia all'Arabia Saudita che le ripetute violazioni di confine sembrano indicare [...]. Mi sono personalmente impegnato a mantenere buoni e cordiali rapporti tra i nostri governi, ma devo avvertirla che gli Stati Uniti onoreranno il loro obbligo nei confronti degli stati arabi della regione con cui intratteniamo buoni e cordiali rapporti».²¹⁶ Come nota Ashur, Kennedy dimostrava già una minore flessibilità nei confronti di Nasser nonostante fosse disposto ad andargli incontro. Il presidente continuava a rassicurare Hussein e i sauditi che il leader egiziano non avrebbe rappresentato una minaccia per i loro paesi, quando il 19 dicembre 1962 – sull'assicurazione ufficiosa da parte di Nasser che si sarebbe impegnato per la fine delle ostilità nello Yemen – ci fu il riconoscimento statunitense della nuova repubblica. La notifica ufficiale dell'atto, tra l'altro così affermava: «Il governo degli Stati Uniti accoglie la dichiarazione con cui la Repubblica Araba Unita manifesta la sua disponibilità ad intraprendere un disimpegno reciproco e un sollecito allontanamento graduale delle truppe dallo Yemen [...]».²¹⁷ Mentre l'Arabia Saudita esprimeva il proprio disappunto di fronte al riconoscimento perché concesso senza chiare assicurazioni da parte dell'Egitto, ancora una volta Nasser disattese le aspettative statunitensi: dopo pochi giorni il generale non esitò a bombardare villaggi sauditi sedi di centri organizzativi dei monarchici, a continuare a utilizzare gas velenosi anche tra la popolazione civile, ad aumentare il numero delle forze egiziane impegnate nel conflitto, a spalleggiare le correnti radicali in altri paesi arabi e a dettare le condizioni per il ritiro delle sue truppe dallo Yemen: «La Repubblica Araba Unita si rifiutò di ritirare le proprie truppe finché non fossero cessati gli aiuti dei giordani e dei sauditi ai ribelli».²¹⁸

La politica di offrire incentivi prima di avere in mano la “merce di scambio” si dimostrava ancora una volta limitata: Kennedy non aveva ottenuto niente dalla sua politica accomodante, e Arabia Saudita e Giordania si sentivano ancora minacciate. Per non compromettere i rapporti con questi paesi il presidente «inviò due cacciatorpediniere americane nel porto saudita di Jedda e concordò di mandare ai sauditi una squadriglia di

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence*, cit., p. 190.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 209.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

aerei americani»,²¹⁹ e si attivò affidando a Ellsworth Bunker una missione diplomatica negli Stati coinvolti nel conflitto. Questo sforzo diplomatico puntava ad assicurare protezione all'Arabia Saudita in cambio della fine del suo appoggio alla fazione monarchica per indurre Nasser a fermarsi e permettere l'insediamento di un monitoraggio delle Nazioni Unite nello Yemen col fine di garantire la pace. L'accordo fu grosso modo raggiunto, ma Nasser ritardò il ritiro aggravando la precaria situazione nell'area generata dalla Guerra Fredda araba. Infatti, il 9 febbraio del 1963 il governo dell'Iraq fu rovesciato dalle forze radicali, l'8 marzo avvenne altrettanto in Siria, il 17 aprile nacque un'unione pan-araba tra Egitto, Siria e Iraq che si proponeva la liberazione della Palestina, mentre nella West Bank rivolte fomentate da Nasser minacciavano il regno di re Hussein di Giordania. Questa *escalation* di avvenimenti ostacolò la conduzione della politica che Kennedy aveva programmato per il Medio Oriente, complicò i suoi rapporti con il congresso e il senato, mise in pericolo quelli con gli stati arabi pro-occidentali, non condusse alla risoluzione del conflitto (che si trascinò fino al 1970) e lo costrinse ad affrontare immediatamente il problema della richiesta israeliana di sicurezza.

Gli avvenimenti all'interno del mondo arabo della primavera del 1963 preoccuparono non solo gli stati arabi conservatori, ma anche Israele «che si vedeva rapidamente circondato dai radicali arabi».²²⁰ Fu nell'aprile di quell'anno che Israele ritornò all'attacco per chiedere assistenza militare agli Stati Uniti in vista del peggioramento della situazione nella regione. Le richieste israeliane per ottenere una garanzia di sicurezza da parte degli Stati Uniti non si erano mai interrotte durante i primi due anni dell'amministrazione Kennedy. Per difendere la propria integrità territoriale, le richieste si indirizzavano essenzialmente verso tre obiettivi: riuscire ad ottenere relazioni militari con gli Stati Uniti, ottenere da questi una garanzia di sicurezza ufficiale e ottenere armamenti. Ben Gurion non fece mai mistero che l'obiettivo estero primario dello stato ebraico era quello di rafforzare la propria sicurezza²²¹ e la sua richiesta al presidente americano – presentata durante il loro incontro del 1961 – di una dichiarazione congiunta di Stati Uniti e Unione Sovietica che garantisse l'integrità e l'indipendenza di tutti gli stati mediorientali rientrava in quest'ottica. Ma la richiesta non modificò la posizione

²¹⁹ KAUFMAN, *The Arab Middle East and the United States*, cit., p. 37.

²²⁰ LITTLE, *The New Frontier on the Nile*, cit., p. 522.

²²¹ Cfr. D. BEN GURION, *La grande sfida*, Milano, Mondadori, 1967, pp. 225-249.

già assunta dagli Stati Uniti al riguardo; Talbot aveva già negato ad Harmann, oltre agli Hawk, la possibilità di: 1) un accordo bilaterale Stati Uniti-Israele: «Nutriamo seri dubbi relativamente ai vantaggi di un accordo di difesa bilaterale sia per gli Stati Uniti che per Israele»;²²² 2) una dichiarazione statunitense in difesa dell'integrità degli stati mediorientali: «Mettiamo in dubbio l'opportunità di una nuova dichiarazione pubblica da parte del governo statunitense in termini di sostegno dell'integrità territoriale degli Stati del Vicino Oriente»;²²³ 3) una dichiarazione congiunta Stati Uniti-Unione Sovietica: «Riteniamo che né i nostri alleati né l'Unione Sovietica ci affiancherebbero in una dichiarazione di questo tipo».²²⁴ Accondiscendere alle richieste israeliane avrebbe indotto gli arabi a non credere che gli Stati Uniti si stessero effettivamente impegnando per attuare una politica di imparzialità. La via di un legame ufficiale con Israele non era, nelle intenzioni dell'amministrazione Kennedy, il modo migliore per giungere ad una pacificazione dell'area, perciò l'argomento della garanzia di sicurezza fu messo volutamente da parte a favore del progetto della sistemazione dei profughi palestinesi. Nonostante ciò, la questione della sicurezza israeliana continuò ad essere un motivo costante anche nei colloqui tra i due governi aventi per oggetto la sistemazione dei profughi. Golda Meir emerse come la figura israeliana più assillante su questo argomento: prima contestò la possibilità della "libera scelta" da concedere ai rifugiati in quanto arma nelle mani degli arabi per destabilizzare Israele;²²⁵ poi sostenne la linea delle negoziazioni dirette con gli arabi perché solo questa operazione avrebbe garantito l'esistenza stessa del suo stato;²²⁶ infine si oppose categoricamente al rimpatrio. Per gli esponenti dello stato ebraico sistemazione dei profughi e sicurezza israeliana erano indissolubilmente legati, e questa interdipendenza condizionò tanto le trattative per l'accettazione del piano Johnson che nemmeno la concessione di *Hawk* fu sufficiente a realizzarlo. Nel corso delle discussioni dell'estate del 1962 tra gli esponenti dell'amministrazione democratica –

²²² *Memorandum from the Secretary Assistant for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Secretary of State Rusk*, May 1, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 94.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Cfr. *Telegram from the Embassy in Israel to the Department of State*, November 1, 1961, *ibid.*, pp. 231-232.

²²⁶ Cfr. *Memorandum of Conversation* ("Palestine Refugees Item at the 16th United Nation General Assembly"), November 30, 1961, *ibid.*, pp. 349-354.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

volte a “rettificare l’equilibrio”²²⁷ verso Israele e che condussero alla storica decisione degli *Hawk* – fu presa in considerazione la possibilità di uno *Special National Security Arrangement* con Israele, ma si giunse ancora a negarlo: «Un’alleanza militare con Israele romperebbe il delicato equilibrio che stiamo cercando di mantenere nei nostri rapporti con il Vicino Oriente».²²⁸ Rusk credeva che le ripetute rassicurazioni informali del governo e del presidente statunitensi fossero sufficienti ad allontanare la sensazione di precarietà dello stato ebraico e a soddisfare le sue richieste: «Sarebbe utile e possibile rafforzare nel prossimo futuro la garanzia [...] del nostro continuo interessamento alla sicurezza e al benessere di Israele».²²⁹ E il massimo impegno in tal senso fu assunto il 27 dicembre dallo stesso presidente, quando al cospetto di Golda Meir così affermò a Palm Beach: «In caso di invasione gli Stati Uniti appoggerebbero Israele».²³⁰ Questo impegno, apprezzato dal ministro degli esteri israeliano, che nelle sue memorie ricorda l’incontro con Kennedy dettagliatamente e con grande trasporto emotivo,²³¹ non esaltava, invece, Ben Gurion: «Sebbene profondamente grato di udire che gli Stati Uniti sarebbero intervenuti rapidi in aiuto di Israele, se questo fosse stato attaccato, egli commentò che a tale riguardo Israele doveva tuttavia contare su se stesso».²³² Gli Stati Uniti potevano intuire a che cosa Ben Gurion si stesse riferendo: molto probabilmente il richiamo del primo ministro alla volontà di contare solo sulle proprie forze si ricollegava all’importanza che il programma nucleare aveva assunto nei progetti di difesa israeliani. Dal lontano 1955 il primo ministro israeliano, di fronte alla crescente minaccia araba e alla negata collaborazione statunitense in campo militare, aveva deciso di intraprendere la via dell’autodifesa. Per Ben Gurion, «la risposta al problema della sicurezza di Israele non era nella diplomazia, ma in una politica di difesa attiva basata su una posizione di deterrenza che Israele avrebbe sviluppato autonomamente»;²³³ per Cohen, «un’opzione

²²⁷ Cfr. *Memorandum from the Secretary Assistant for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Secretary of State Rusk*, June 7, 1962, *ibid.*, p. 713.

²²⁸ *Ibid.*, p. 716.

²²⁹ *Memorandum from the Secretary of State Rusk to President Kennedy*, (“Review of United States Policy Toward Israel”), Enclosure 2, “United States Policy Toward Israel”, August 7 1962, in FRUS, vol. XVIII, p. 29.

²³⁰ *Memorandum of Conversation with Israel Foreign Minister Meir*, December 27, 1962, *ibid.*, p. 281.

²³¹ Cfr. G. MEIR, *La mia vita*, Milano, Mondadori, 1976, pp. 283-285.

²³² *Telegram from the Embassy in Israel to the Department of State*, January 22, 1963, in FRUS, vol. XVIII, p. 315.

²³³ A. COHEN, *Israel and the Bomb*, New York, Columbia University Press, 1998, p. 48.

nucleare sarebbe centrale in questa posizione».²³⁴ L'idea di utilizzare le ricerche scientifiche in atto nel giovane stato israeliano per scopi militari era balenata negli ambienti tecnici già alla fine degli anni Quaranta, ma fu solo nel 1955 che si concretizzò in un vero programma militare. Nettamente distinto dal progetto di Nachal Sorek che rientrava nell'*Atoms for Peace*²³⁵ di Eisenhower, ma volutamente “confuso” con quest'ultimo dai responsabili del programma nucleare israeliano, con la collaborazione francese nacque un reattore nucleare segreto a Dimona.²³⁶ La scoperta di questa nuova struttura da parte degli Stati Uniti avvenne, come già ricordato, negli ultimi mesi del 1960.

Appena Kennedy si insediò alla Casa Bianca, il problema di Dimona fu affrontato esclusivamente in rapporto alle ripercussioni che tale scoperta poteva avere sugli arabi e, comunque, il presidente e il suo apparato amministrativo si accontentarono delle affermazioni israeliane sugli usi pacifici del reattore e del resoconto delle ispezioni condotte dagli scienziati americani U. M. Staebler e J. W. Croach nel maggio del 1961:²³⁷ «Naturalmente la dichiarazione, da parte di Israele, degli scopi pacifici di Dimona non poteva nascondere la realtà dei fatti. Israele costruiva il reattore di Dimona per dotarsi di un'arma atomica che servisse come deterrenza nei confronti degli arabi, ma anche come arma di estrema difesa contro un'aggressione araba che si rivelasse vincente. Washington accettava questa realtà, pur essendo consapevole dei rischi di un'a corsa incontrollata al nucleare in tutta la regione, ma lo faceva a ragion veduta: Israele stava diventando per gli americani sempre più un alleato strategico nel Medio Oriente».²³⁸ Alla luce del comportamento israeliano del 1958, lo stato ebraico aveva dato già prova di essere filo-occidentale e per questa ragione Kennedy si preoccupò di ottenere da questo alcune concessioni sui profughi per avere dalla sua parte anche gli arabi. Se fosse stato in grado

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Si trattava di un programma lanciato dal presidente repubblicano Eisenhower che prevedeva la possibilità di diffondere l'utilizzo dell'energia atomica per scopi pacifici. Nel 1955 Israele fu il secondo paese a firmare con gli Stati Uniti un accordo di pacifica cooperazione nucleare che permise la nascita di un piccolo reattore nucleare a Nachal Sorek.

²³⁶ Si veda al riguardo E.S. COCHRAN, *Israel's Nuclear History*, in «Israel Affairs», 6, 2000, pp. 129-138; COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., pp. 41-78; S.M. HERSH, *L'opzione H. L'arsenale nucleare israeliano e i rapporti tra CIA e Mossad*, Milano, Rizzoli, 1991, pp. 25-105; S. PERES, *Una battaglia per la pace. Memorie*, Bologna, Rizzoli, 1996, pp. 159-170.

²³⁷ Si veda, al riguardo, *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Battle) to the President's Special Assistant for National Security Affairs*, May 26, 1961, in FRUS, vol. XVII, pp. 125-127.

²³⁸ DONNO, *John F. Kennedy e la questione mediorientale, 1947-1962*, cit., p. 111.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

di pacificare la regione, l'opzione nucleare israeliana non avrebbe rappresentato alcuna minaccia; pertanto, preferì affrontare prima altri problemi. A Ben Gurion fece comodo accettare questa linea: ottenne del tempo per portare a termine il progetto che aveva fortemente voluto senza essere costretto a rivelare agli Stati Uniti le reali intenzioni sul futuro di Dimona. Sebbene gli Stati Uniti non pressarono Israele sull'argomento, non persero mai di vista il problema perché conoscevano bene le ripercussioni del conseguimento della capacità nucleare israeliana sul mondo. Lo dimostrava un documento preparato dal Joint Chiefs of Staff che analizzava l'impatto che questa acquisizione avrebbe avuto non solo su Israele, ma anche sul mondo arabo, il blocco sovietico, il mondo libero e gli Stati Uniti.²³⁹ Con l'obiettivo di stemperare le tensioni nella regione, Kennedy adottò una linea morbida che tenesse a bada il progetto evitando uno scontro a breve termine. Le dichiarazioni bellicose rilasciate da Nasser – e da altri leaders arabi – all'indomani della rivelazione dell'esistenza di Dimona²⁴⁰ dovevano in qualche modo essere contenute, e minimizzare il problema sembrava essere la maniera migliore per realizzare tale obiettivo. Durante i primi due anni dell'amministrazione Kennedy, quindi, non si ignorò la possibilità dell'uso militare di Dimona, ma si pensò che la possibilità di ispezioni concessa da Ben Gurion nel maggio del 1961 potesse risultare una politica vincente.

Riuscire a stabilire le modalità delle ispezioni – o “visite”, come le definivano gli israeliani – non fu facile. Nel marzo del 1962 la Gran Bretagna premette affinché fossero condotte dall'International Atomic Energy Agency, ma gli Stati Uniti tentarono inutilmente di fare accettare questa via da Israele. Ben Gurion considerava il controllo internazionale come una violazione della sovranità israeliana e il dipartimento comunicò all'ambasciata britannica la «chiara opposizione di Israele a sottoporsi ai controlli dell'IAEA finché questi non saranno generalmente accettati dalle altre nazioni».²⁴¹ Kennedy si accontentò, allora, di una nuova visita condotta da scienziati americani il 26 settembre del 1962, che agli occhi del mondo sarebbe stata presentata come casuale: «I

²³⁹ Cfr. *Paper Prepared by the Joint Chiefs of Staff* (“A Strategic Analysis on the Impact of the Acquisition of a Nuclear Capability”), JCSM-523-61, Undated, in FRUS, vol. XVII, pp. 216-221.

²⁴⁰ Si veda al riguardo A.E. LEVITÉ - E.B. LANDAU, *Arab Perception of Israel's Nuclear Posture, 1960-1967*, in «Israel Studies», 1, 1996, pp. 34-59.

²⁴¹ *Memorandum from the Department of State to the British Embassy* (“Israel Nuclear Reactor”), March 29, 1962, in FRUS, vol. XVII, p. 554.

portavoce degli statunitensi dichiareranno che due scienziati statunitensi, in occasione dell'accordo statunitense *Atoms for Peace*, hanno avuto l'opportunità di visitare l'impianto di Dimona che loro hanno verificato essere di natura e di ambito pubblicamente divulgato dal governo israeliano».²⁴² Il resoconto della visita fu ancora una volta positivo. Il 31 ottobre Rusk era felice di annunciare alle ambasciate di mezzo mondo che «di recente scienziati americani hanno effettuato un'altra visita al reattore di Dimona. Ciò ci consente di ribadire le dichiarazioni del giugno 1961, cioè che le ultime ispezioni ancora una volta confermano le dichiarazioni israeliane secondo cui il reattore è esclusivamente a scopi pacifici. Non esistono prove di una preparazione alla produzione di armi nucleari. Le attività presso il reattore procedono normalmente».²⁴³ Queste dichiarazioni riflettevano la reale situazione a Dimona, oppure l'ottimismo era dettato dalla convinzione di poter veramente tenere sotto controllo la situazione? Il primo quesito scaturisce dal fatto che esisteva uno studio preparato dal dipartimento della difesa per Kennedy, «il quale definiva Israele come lo stato più deciso nella produzione atomica dopo la Cina comunista»²⁴⁴ e dai dubbi che alcuni ufficiali occidentali avanzarono riguardo la reale produzione israeliana.²⁴⁵ Il secondo, invece, dalle osservazioni di diversi studiosi²⁴⁶ e di McGeorge Bundy,²⁴⁷ che hanno visto l'autorizzazione a ispezionare Dimona e la possibilità di controllare il programma nucleare israeliano come una contropartita alla concessione degli *Hawk*: «È possibile che il presidente vedesse negli *Hawk* una valida alternativa alle armi nucleari? Se così fosse, è possibile che il presidente abbia collegato la fornitura dei missili antiaereo a un impegno israeliano a non costruire armi atomiche con il materiale nucleare prodotto nel reattore di Dimona?».²⁴⁸ In realtà, non c'è alcun documento a conferma di questo scambio, ma non mancò la speranza da parte statunitense che i propri amici, come nel caso di Israele, li aiutassero nel progetto

²⁴² *Circular Airgram from the Department of State to Certain Posts* ("Israel's Dimona Reactor"), CA-4726, October 31, in FRUS, vol. XVIII, p. 198.

²⁴³ *Ibid.*, p. 197.

²⁴⁴ DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 110.

²⁴⁵ Cfr. Z. SHALOM, *Kennedy, Ben Gurion and the Dimona Project, 1962-1963*, in «Israel Studies», 1, 1996, pp. 7-8.

²⁴⁶ Cfr. HERSH, *L'opzione H*, cit., pp. 125-126; A. e L. COCKBURN, *Amicizie pericolose. Storia segreta dei rapporti tra Stati Uniti e Israele*, Roma, Gamberetti Editrice, 1993, pp. 105-106.

²⁴⁷ Cfr. M. BUNDY, *Danger and Survival: Choices about the Bomb*, New York, Random House, 1988, p. 510.

²⁴⁸ DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 106.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

contro la proliferazione nucleare. Infatti, a Palm Beach, Kennedy, dopo un lungo discorso sulla necessità di una collaborazione tra Stati Uniti e Israele, si era dichiarato contrario alla proliferazione nucleare: «Egli nutriva la speranza [...] che Israele avrebbe preso in considerazione i nostri problemi riguardo a questo reattore atomico. Siamo contrari alla proliferazione nucleare».²⁴⁹ Era appena stata superata la crisi dei missili a Cuba,²⁵⁰ che aveva dimostrato quanto lo scontro tra i due blocchi della Guerra Fredda potesse risultare decisivo per il futuro del mondo, per cui gli Stati Uniti decisero di abbandonare la linea morbida nei confronti dell'opzione nucleare israeliana. Dopo il fallimento della pacificazione della regione mediorientale tramite il piano Johnson²⁵¹ e i risvolti della guerra nello Yemen, la politica statunitense puntò alla ricerca di un accordo per una limitazione degli armamenti nell'area.

Il 1963 si aprì con le analisi statunitensi condotte sul potenziale missilistico della Repubblica Araba Unita e sulle conseguenze dell'acquisizione israeliana del nucleare. «L'UAR è impegnata in un programma missilistico che mira allo sviluppo di missili terra-terra costruiti internamente».²⁵² Nasser aveva dimostrato le capacità acquisite in questo campo con l'aiuto tedesco già nel 1962, nel corso delle celebrazioni del giorno della rivoluzione;²⁵³ ma il documento sottolineava anche che «la Repubblica Araba Unita al momento non ha la capacità di sviluppare un'arma nucleare che possa essere utilizzata come testata in nessuno dei due missili di cui sopra [i *Conqueror* e i *Victor*]. Se da una parte ha un piccolo reattore per la ricerca nucleare e un programma di ricerca associato, sono entrambi tanto ridotti da escludere che essi abbiano alcun potenziale per lo sviluppo di armi nucleari».²⁵⁴ Questo non significava che la situazione non potesse cambiare a breve, anzi: c'erano molti rischi derivanti dagli sviluppi nucleari in Israele. Sembra, infatti, che lo stato ebraico avesse risentito delle acquisizioni missilistiche egiziane: «Israele era a conoscenza che l'Egitto aveva avviato un progetto missilistico reclutando

²⁴⁹ *Memorandum of Conversation with Israel Foreign Minister Meir*, December 27, 1962, in FRUS, vol. XVIII, p. 283.

²⁵⁰ Si veda al riguardo SCHLESINGER, JR., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, cit., pp. 780-829.

²⁵¹ Lo stesso Johnson il 31 gennaio, dimettendosi dalla guida della PCC, dichiarò che la pace tra arabi ed israeliani era lontana e il suo piano era ormai morto. Cfr. *Memorandum of Conversation* ("The Johnson Plan"), in FRUS, vol. XVIII, pp. 336-338.

²⁵² *Assessment Prepared by the Defense Intelligence Agency*, January 24, 1963, *ibid.*, p. 318.

²⁵³ *Ibid.*, p. 319.

²⁵⁴ *Ibid.*

scienziati tedeschi esperti in missili in Europa, ma la presentazione pubblica dei missili – i primi prototipi – allarmò l'establishment della difesa israeliano». ²⁵⁵ Dopo una serie di dibattiti tra i diversi rami amministrativi, lo stato ebraico aveva deciso per un rafforzamento dei programmi nucleare e missilistico.

I collaboratori di Kennedy e la CIA avevano seguito tutti questi sviluppi ed erano al corrente delle motivazioni alla base del programma di difesa israeliano – «L'acquisizione di una capacità nucleare accrescerebbe il senso di sicurezza di Israele» ²⁵⁶ – ed erano dell'avviso che bisognava evitare che la situazione creatasi aumentasse l'influenza della politica sovietica in Medio Oriente. Secondo le osservazioni di Kent, l'acquisizione del nucleare da parte di Israele avrebbe, infatti, danneggiato le posizioni occidentali nel modo arabo perché la reazione più ovvia di Nasser sarebbe stata quella di rivolgersi all'Unione Sovietica per difendersi: «L'ovvia reazione degli arabi sarebbe stata rivolgersi al blocco [comunista] chiedendo assistenza o assicurazione contro le nuove minacce israeliane». ²⁵⁷ Sebbene il suo studio avanzasse seri dubbi sull'effettiva disponibilità sovietica a incoraggiare uno sviluppo nucleare arabo e sulla sua reale intenzione di creare basi militari russe sul territorio egiziano, «i sovietici, tuttavia, vedrebbero molte opportunità di trarre vantaggi politici [...], senza essere coinvolti in impegni pericolosi, i sovietici accrescerebbero la loro influenza e la loro posizione in tutto il Medio Oriente». ²⁵⁸ Considerando che impedire l'aumento della potenza sovietica era uno degli obiettivi della politica kennediana, la situazione sembrava precipitare. Da un lato Nasser, con la sua intransigenza nello Yemen e i suoi progetti per un'unione panaraba, e dall'altro Israele, con il rafforzamento del programma militare, rendevano la pacificazione della regione sempre più lontana. La preoccupazione di compromettere i risultati della politica statunitense spinse Komer a consigliare a Kennedy di insistere sulle ispezioni a Dimona e a fare pressioni per un accordo sulla limitazione degli armamenti tra Repubblica Araba Unita e Israele. Era vero che, come Golda Meir aveva annunciato a Kennedy a Palm Beach, l'Egitto stava producendo missili terra-terra con

²⁵⁵ COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., p. 116.

²⁵⁶ *Memorandum from the Board of National Estimates Central Intelligence Agency, to the Director of Central Intelligence McCone* ("Consequences of Israel Acquiescence of Nuclear Capability"), March 6, 1963, in FRUS, vol. XVIII, p. 398.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 400.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 401.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

l'aiuto tedesco, «ma questo tentativo sembra di gran lunga meno minaccioso di quanto sostenga Israele».²⁵⁹ Komer avanzò l'ipotesi che gli israeliani usassero le accuse contro gli egiziani addirittura «per giustificare il fatto che continuavano a portare avanti il proprio programma nucleare».²⁶⁰ Kennedy, come risposta, attivò subito il suo apparato estero per 1) aumentare gli studi sul programma nucleare israeliano e su qualsiasi altro tipo di programma di armamenti che vedesse coinvolto Egitto e Israele; 2) permettere quanto prima delle ispezioni a Dimona; 3) consentire al dipartimento di stato di sviluppare proposte che bloccassero tali programmi.²⁶¹

Proprio mentre si decideva la strada da percorrere, il 2 aprile il vice ministro della difesa Shimon Peres giunse a Washington per discutere le modalità della vendita degli *Hawk*. Peres ebbe una conversazione con Johnson di circa 75 minuti durante la quale elencò tutti i cambiamenti in corso in Medio Oriente individuando il «miglioramento della posizione statunitense nell'area» come l'unico segno positivo per Israele.²⁶² Inoltre, come era già accaduto durante la sua visita negli Stati Uniti l'anno precedente, Peres si fece portavoce di nuove richieste israeliane: «Israele ritiene che questo sia il momento ideale perché il governo degli Stati Uniti utilizzi questa influenza incrementata di recente per contrastare la “belligeranza araba”, vale a dire rendere chiaro che la violazione dello *status quo* territoriale arabo-israeliano sarebbe stata direttamente contrastata dalla forza militare statunitense».²⁶³ Quasi un'anticipazione della richiesta di una garanzia di sicurezza che sarebbe giunta da lì a pochi giorni da parte di Ben Gurion, il consiglio non destò molto interesse in Johnson: l'attenzione statunitense verteva sul problema del nucleare, perciò l'americano si preoccupò di sottolineare l'inefficacia del programma missilistico egiziano e ribadì che «il governo degli Stati Uniti si è opposto vivamente all'introduzione della capacità di costruire armi nucleari nell'area».²⁶⁴ Durante i suoi due giorni di permanenza a Washington, Peres ebbe modo di incontrare anche il presidente che non si fece problemi ad affrontare la questione del nucleare israeliano; così

²⁵⁹ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to President Kennedy*, March 22, 1963, *ibid.*, p. 433.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 432.

²⁶¹ Cfr. *National Security Action Memorandum No. 231* (“Middle East Nuclear Capability”), March 26, 1963, *ibid.*, p. 435.

²⁶² *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, April 4, 1963, *ibid.*, p. 449.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 450.

l'ex-vice ministro ha ricordato lo scambio di battute intercorse tra i due a tale proposito: «"State costruendovi una possibilità nucleare?"». Dovevo pensare in fretta. La mia risposta spontanea fu: "Non saremo i primi ad introdurre le armi nucleari in Medio Oriente"». ²⁶⁵ La risposta aveva lo scopo di rassicurare gli Stati Uniti, ma in realtà lasciava seri dubbi sugli sviluppi futuri dell'area.

La lettera di Ben Gurion a Kennedy, il 27 aprile, fu chiara circa le reali intenzioni israeliane per il futuro e segnò l'inizio di una fitta corrispondenza tra Stati Uniti e Israele che si protrasse fino all'autunno. Questo primo messaggio era la risposta del primo ministro israeliano alla dichiarazione di Egitto, Siria e Iraq sulla volontà di unirsi militarmente per la liberazione della Palestina. L'annuncio aveva particolarmente allarmato Ben Gurion, secondo il quale «intacca negativamente la stabilità dell'area e la sicurezza di Israele». ²⁶⁶ Se a questo si aggiungono l'accusa israeliana dell'utilizzo improprio che l'Egitto faceva degli aiuti economici occidentali (comprando armi dal blocco sovietico per usarle contro Israele) e le preoccupazioni sorte in seguito alle rivolte negli stati arabi cui si è fatto riferimento in precedenza, si comprende il rinnovo della vecchia richiesta della necessità di una dichiarazione congiunta Stati Uniti-Unione Sovietica che garantisce l'integrità di tutti gli stati mediorientali. Ma quello che più colpisce dell'intera lettera è l'ultimo punto, nel quale il primo ministro sottolineava, e quasi giustificava, la necessità israeliana di difendersi di fronte alle nuove minacce: «Israele apprezza i missili *Hawk*, ma si rammarica del fatto che alla luce delle nuove armi offensive che vengono preparate dai vicini di Israele, l'*Hawk* non costituisce un deterrente». ²⁶⁷ Si trattava di una conferma del fatto che Israele stesse puntando sullo sviluppo del suo programma nucleare? Era una richiesta di nuove armi o della necessità di un patto con gli Stati Uniti per la propria difesa? Sicuramente era indice del fermento in corso nell'area.

Proprio il 27 aprile, infatti, avvenne un incontro tra i ranghi dell'amministrazione democratica per discutere della scottante situazione in Giordania, dove si sospettava

²⁶⁵ PERES, *Una battaglia per la pace*, cit., p. 303.

²⁶⁶ *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Brubeck) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)* ("Message From the Israeli Prime Minister Ben Gurion to the President"), April 27, 1963, in FRUS, vol. XVIII, p. 482.

²⁶⁷ *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Brubeck) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, cit., p. 482.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

l'assistenza egiziana ai ribelli pronti a rovesciare la monarchia.²⁶⁸ La prima preoccupazione statunitense fu quella di convincere Israele a tenersi fuori da un eventuale conflitto; la seconda, di presentare alla Repubblica Araba Unita i rischi militari derivanti da un suo coinvolgimento nel colpo di stato. La via diplomatica era individuata come l'unica percorribile per evitare il rovesciamento di un regime filo-occidentale e uno scontro diretto tra arabi e israeliani. Lo stesso giorno Ball rese noto alle ambasciate israeliana ed egiziana il punto di vista statunitense. L'indicazione alla prima fu franca e diretta: «Se di fatto ha luogo un tentativo di colpo di stato, dovrete subito e vigorosamente consigliare a Ben Gurion di non intraprendere alcuna azione militare e riferire che noi ci manterremo in stretto contatto con il governo di Israele».²⁶⁹ Quella all'Egitto paventava l'eventuale rischio di un coinvolgimento israeliano per dissuaderlo dall'agire: «Ciò di cui Israele ha maggiormente paura e ciò che probabilmente scatenerrebbe l'azione militare israeliana è la minaccia di un cambiamento che porterà alla comparsa della Repubblica Araba Unita sulla frontiera israello-giordana [...]. Nonostante il governo statunitense intrattenga rapporti cordiali con Israele e preme per la moderazione, non possiamo contare sul contenimento di Israele quando questo ritiene che siano in gioco i suoi interessi vitali».²⁷⁰ Sebbene negli incontri con i rappresentanti dell'amministrazione l'ambasciatore Harmann si dimostrasse soddisfatto dell'interessamento statunitense al “problema Giordania” e rassicurasse tutti i presenti che Israele non aveva ancora deciso di agire, egli ribadì in primo luogo le paure israeliane per la dichiarazione araba del 17 aprile e l'invito agli Stati Uniti di frenare il pericolo imminente.²⁷¹ Gli americani reputavano pressanti queste richieste israeliane. Komer scriveva, infatti, a Bundy: «Comincio a credere che l'immediato problema non sia tanto la Giordania quanto l'ovvio tentativo di Israele di approfittare dell'attuale tensione per spingerci ad azioni o parole che sosterranno la sua sicurezza, senza tenere in considerazione l'effetto sulla nostra posi-

²⁶⁸ Cfr. *Memorandum of the Record* (“Meeting with the President on the Situation in Jordan”), April 27, 1963, in FRUS, vol. XVIII, pp. 484-487.

²⁶⁹ *Telegram from the Department of State to Embassy in Israel*, April 27, 1963, *ibid.*, pp. 487.

²⁷⁰ *Telegram from the Department of State to Embassy in United Arab Republic*, April 27, 1963, *ibid.*, pp. 488.

²⁷¹ Cfr. *Memorandum of Conversation* (“Situation in Jordan”), April 27, 1963, *ibid.*, pp. 489-492; *Memorandum of Conversation* (“Situation in Jordan”), April 28, 1963, *ibid.*, pp. 494-496.

zione nei confronti degli arabi».²⁷² A suo parere, Israele stava cercando di ingigantire la minaccia militare araba per attirare gli Stati Uniti dalla sua parte; in realtà, la minaccia egiziana non si sarebbe concretizzata prima di alcuni anni. Nasser stava sicuramente migliorando i suoi mezzi per fronteggiare la superiorità militare israeliana, ma ciò provocava un aumento dell'impegno dello stato ebraico nel campo militare. Era in svolgimento una corsa agli armamenti che gli Stati Uniti avevano il dovere di frenare per raggiungere i propri obiettivi strategici nell'area: «Dobbiamo rompere questo circolo vizioso».²⁷³ Per preservare lo *status quo* e la pace della regione bisognava muoversi con cautela evitando la riproposizione della dichiarazione tripartita del 1950: «Tale dichiarazione non dà agli israeliani ciò che veramente vogliono [...]. Inevitabilmente gli arabi vedranno nella dichiarazione (dato il suo precedente contesto) una manovra pro-Israele».²⁷⁴

Nel formulare la sua risposta alla lettera di Ben Gurion del 27 aprile, Kennedy tenne in considerazione tutte queste osservazioni. Infatti, dopo aver rassicurato per l'ennesima volta il primo ministro israeliano circa l'interessamento statunitense alla sicurezza e all'integrità di Israele, e individuato nel perseguimento della pace in Medio Oriente l'obiettivo comune alle loro nazioni, il presidente invitò Ben Gurion a essere cauto in Giordania: «In questa situazione, come in altre situazioni connesse alla sicurezza di Israele e al futuro dell'area, è più importante che continuiamo a rimanere in stretto contatto. Ugualmente importante è che entrambe le nostre nazioni si astengano da azioni o reazioni precipitose, che porterebbero la situazione all'esacerbazione piuttosto che migliorarla».²⁷⁵ Con il chiaro intento di minimizzare un'imminente minaccia araba allo stato ebraico e puntando le preoccupazioni su ciò che, invece, sarebbe accaduto in futuro con la crescita degli armamenti, Kennedy si oppose alla dichiarazione congiunta tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Non solo questa era impossibile per le divergenze di vedute tra le due potenze, ma anche se fosse stata realizzata «potrebbe soltanto essere considerata un segno dell'accrescimento del prestigio e dell'influenza sovietici, e del con-

²⁷² *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council of State to the President's Special Assistant for Near Eastern Affairs (Bundy)*, April 30, 1963, *ibid.*, p. 504.

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council of State to the President's Special Assistant for Near Eastern Affairs (Bundy)*, May 1, 1963, *ibid.*, p. 507.

²⁷⁵ *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, May 4, 1963, *ibid.*, p. 512.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

solidamento nell'area di forze che non sono interessate alla stabilità né alla sicurezza di Israele». ²⁷⁶ Contestando, infatti, l'ipotesi israeliana circa l'utilizzo degli aiuti economici da parte dell'Egitto, il presidente insistette sull'importanza per Israele stesso che il governo statunitense intrattenesse buoni rapporti con gli arabi; erano le stesse ragioni che il presidente aveva esposto a Golda Meir il 27 dicembre del 1962, ma non furono ancora sufficienti per dissuadere Israele dalle proprie convinzioni.

Nonostante le continue pressioni da parte di Israele per un cambiamento di politica a suo favore e l'insofferenza manifestata dal congresso nei confronti degli aiuti statunitensi alla Repubblica Araba Unita, ²⁷⁷ Kennedy intendeva ancora perseguire la politica di *even handedness*. Così il presidente si espresse durante una conferenza stampa l'8 maggio: «Gli Stati Uniti hanno sostenuto il progresso sociale, economico e politico della regione, hanno provveduto alla sicurezza sia di Israele che dei suoi vicini arabi, hanno cercato di limitare la corsa agli armamenti, si sono opposti alla diffusione del comunismo e all'uso della forza e delle minacce, e vorrebbero collaborare con l'ONU oppure agire unilateralmente per prevenire o porre fine all'ostilità». ²⁷⁸ Studi ancora in corso sui programmi militari israeliani ed egiziani prospettavano nuovi scontri in Medio Oriente; ²⁷⁹ i risultati concreti dei programmi avrebbero tardato ancora qualche anno, ma «l'impatto politico e psicologico di programmi di armi avanzate è più importante dell'effetto puramente militare e ed è già percepito». ²⁸⁰ Il punto di partenza dell'intera situazione veniva individuato nella minaccia atomica israeliana: «Se Nasser non fosse in grado di trovare autonomamente una contropartita alla minaccia nucleare israeliana, probabilmente si rivolgerebbe all'URSS per cercare di assicurarsi la sua protezione, e gli arabi darebbero la colpa all'Occidente, compresi gli Stati Uniti, dell'accresciuta minaccia israeliana». ²⁸¹

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 513.

²⁷⁷ Si veda al riguardo *Memorandum for the Record* ("Daily White House Staff Meeting, 1 May 1963"), May 1, 1963, *ibid.*, pp. 505-506; *Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Grant) to the Secretary of State Rusk*, May 11, 1963, *ibid.*, pp. 526-527.

²⁷⁸ *Editorial Note*, *ibid.*, pp. 516.

²⁷⁹ Cfr. *National Intelligence Service*, SNIE 30-2-63 ("The Advanced Weapons Program of the UAR and Israel"), May 8, 1963, *ibid.*, pp. 517-518.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 518.

²⁸¹ *Ibid.*

Come era già accaduto per la soluzione del problema dei profughi palestinesi, Kennedy pensò di poter ottenere il primo passo verso il disarmo del Medio Oriente da Israele. Il programma missilistico egiziano era chiaramente legato a quello nucleare israeliano, perciò assicurarsi delle ispezioni a Dimona avrebbe contribuito a rallentare la corsa agli armamenti e probabilmente condotto le due parti a un accordo sul disarmo. L'atteggiamento dell'amministrazione democratica nei confronti di Dimona, quindi, si fece da accomodante (1961-1962) a più pressante (1963). Gli Stati Uniti erano determinati a far comprendere a Israele l'importanza di aiutarsi vicendevolmente.

La richiesta kennediana di ispezioni semestrali al reattore del deserto del Neghev²⁸² fu accompagnata da indicazioni di Rusk all'ambasciata statunitense in Israele, affinché facilitasse questa politica senza imboccare la strada del *bargaining approach*: «Sembra che [Ben Gurion] potrebbe ora tentare di gettare la questione delle ispezioni a Dimona nell'arena della negoziazione di tutto ciò che Israele vuole da noi, come la garanzia di sicurezza. Come il presidente ha chiarito alla signora Meir nel mese di dicembre, è un problema di responsabilità globale poiché il governo degli Stati Uniti trascende ciò che supponiamo sia un reciproco dare e avere nei nostri rapporti bilaterali quotidiani».²⁸³ Ma la risposta del 12 maggio di Ben Gurion a Kennedy non lasciava intravedere nessun passo in avanti sulla questione; il punto di vista del ministro israeliano si dimostrava fermo: garantire la sicurezza del proprio paese era il suo obiettivo primario, pertanto non fece nessun riferimento alla concessione di ispezioni a Dimona. La sua lettera proponeva «un'alternativa alla garanzia di sicurezza USA-USSR suggerita»²⁸⁴ che Kennedy aveva definito impraticabile; questa alternativa consisteva in una serie di proposte a favore della garanzia di sicurezza di Israele che includevano, tra l'altro, «un accordo bilaterale Stati Uniti-Israele».²⁸⁵ Negli stessi giorni, all'interno del dipartimento, si definiva il piano d'azione per l'accordo sulla limitazione e il controllo delle armi in Medio Oriente; il risultato poneva il problema di come riuscire a convincere la Repubblica Araba Unita e lo stato ebraico a raggiungere l'accordo. Per la prima volta si avanzò la possibi-

²⁸² Cfr. A. COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., p. 121; Z. SHALOM, *Kennedy, Ben Gurion and the Dimona Project, 1962-1963*, cit., p. 11.

²⁸³ *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, May 10, 1963, in FRUS, vol. XVIII, p. 525.

²⁸⁴ *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Brubeck) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, May 14, 1963, *ibid.*, p. 529.

²⁸⁵ *Ibid.*

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

lità di utilizzare la concessione di una garanzia di sicurezza ad Israele come incentivo in cambio della sua disponibilità all'accordo: «Se gli Stati Uniti sono disposti a fornire una garanzia di sicurezza subordinata all'adesione di Israele a un accordo per la limitazione degli armamenti, ciò dovrebbe essere anche un potente incentivo».²⁸⁶ Il 16 maggio Komer suggerì al presidente un incontro segreto con Israele quale primo passo verso l'accordo o «un accordo per garantire la limitazione nucleare solo con Israele».²⁸⁷ Riguardo alle modalità dell'approccio non dimenticò di sottolineare che non bisognava concedere alcunché allo stato ebraico perché i colloqui dovevano essere in primo luogo chiarificatori: «Se riusciremo ad ottenere che gli israeliani rinuncino al fermento pubblico in cambio di un dialogo privato, ciò dovrebbe farci guadagnare tempo per sondare che cosa accetterebbero e che cosa potremmo ottenere in cambio».²⁸⁸ Colpito dai cattivi risultati raggiunti dalle contrattazioni *Hawk*-profughi, Komer intendeva puntare a una chiara definizione delle “merci di scambio” tra Stati Uniti e Israele prima di compiere il primo passo: «Considerato l'episodio *Hawk*-profughi dello scorso anno, vogliamo evitare di fare concessioni, se possibile, prima di determinare le contropartite».²⁸⁹ Si poteva andare incontro a Israele, ma non a scapito del raggiungimento degli obiettivi statunitensi nella regione.

Fu probabilmente tenendo conto di questi suggerimenti che la lettera del 18 maggio di Kennedy a Ben Gurion non conteneva alcun riferimento alle richieste israeliane di un accordo bilaterale tra le loro nazioni e riaffermava, invece, la paura delle conseguenze che lo sviluppo di una capacità militare nucleare israeliana avrebbe suscitato tra gli arabi.²⁹⁰ Bisognava ancora stabilire quali sarebbero state le “merci di scambio” nella contrattazione che avrebbe fatto incontrare i bisogni dei due paesi. Chiaramente Kennedy non avrebbe rinunciato alle ispezioni a Dimona: «Quando abbiamo parlato nel maggio 1961, lei dichiarò che potevamo utilizzare in qualsiasi modo desiderassimo anche le in-

²⁸⁶ *Memorandum from the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Secretary of State Rusk* (“Arms Limitation in the Near East”), Attachment, (“Near East Arms Limitation and Control Arrangement – Plan of Action”), May 14, 1963, *ibid.*, p. 532.

²⁸⁷ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, May 16, 1963, *ibid.*, p. 541.

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, May 18, 1963, *ibid.*, pp. 543-544.

formazioni risultanti dalle prime visite da parte dei paesi neutrali. Ho supposto, in base al commento della signora Meir, che non ci sarebbero stati problemi fra noi riguardo a ciò».²⁹¹ Queste visite erano incluse nell'elenco di contropartite che gli Stati Uniti intendevano chiedere a Israele per proteggere i propri interessi in Medio Oriente.²⁹² Secondo Cohen, quest'ultima lettera di Kennedy fece comprendere a Ben Gurion la determinazione statunitense ponendolo di fronte ad un bivio: «O un deterrente nucleare autonomo senza gli Stati Uniti oppure un impegno degli Stati Uniti per la sicurezza di Israele senza un deterrente nucleare autonomo».²⁹³ Il primo ministro israeliano avrebbe evitato volentieri di compiere una scelta, perché in ballo vi erano gli obiettivi primari della sua politica estera: 1) assicurarsi un'autodifesa; 2) conservare l'amicizia statunitense. Il risultato fu una lettera di risposta a metà strada tra l'accondiscendenza alle richieste americane e l'imposizione di nuove condizioni. Ben Gurion, in tono molto formale, acconsentì a visite annuali a Dimona purché avvenissero alle condizioni di quelle degli anni passati: «Acconsentiamo a ulteriori visite annuali a Dimona da parte dei vostri rappresentanti, come quelle che già hanno avuto luogo».²⁹⁴ Inoltre, dettò anche i tempi della prima visita: «L'avviamento del reattore di Dimona non avverrà prima di quest'anno o all'inizio del 1964. [...] Ritengo che questo sia il momento più adatto per una visita del vostro rappresentante al reattore».²⁹⁵ Congedandosi pose l'accento sulle paure israeliane derivanti dall'acquisizione di armi convenzionali da parte dei vicini arabi e si augurò che le sue proposte potessero incontrare i bisogni statunitensi sulla questione. Nonostante le apparenti aperture israeliane, Ben Gurion 1) non si era preoccupato dei problemi presentati dagli Stati Uniti in prospettiva futura; 2) non aveva accettato nessuna condizione statunitense sulle ispezioni (visite semestrali e neutrali che sarebbero dovute partire immediatamente) e ne aveva dettato delle proprie; 3) aveva rispolverato le solite affermazioni sull'uso pacifico del reattore; 4) si era fossilizzato sulle paure israeliane delle armi convenzionali arabe distogliendo l'attenzione dal suo programma nucleare.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 544.

²⁹² Cfr. *Letter from the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to the Ambassador to the United Arab Republic (Badeau)*, May 20, 1963, *ibid.*, pp. 545-552.

²⁹³ COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., p. 129.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 130.

²⁹⁵ *Ibid.*

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

Lo scopo di Ben Gurion era quello di mantenere comunque una finestra di dialogo aperta con gli Stati Uniti senza rinunciare ai suoi programmi. Al dipartimento di stato erano consapevoli di questa linea israeliana,²⁹⁶ ma pensarono prima ad uno studio che verificasse se una sola ispezione fosse tecnicamente sufficiente per far proseguire il progetto statunitense; poi, «se si giungesse alla conclusione che una visita all'anno non è sufficiente, avremmo come alternative 1) un'altra lettera del presidente per visite più frequenti sulla base di considerazioni tecniche, e non mettendo in dubbio la buona fede di Israele, oppure 2) chiedere al nostro emissario di intraprendere il disarmo in relazione al suo imminente viaggio».²⁹⁷

Il piano d'azione statunitense per consentire un accordo tra Repubblica Araba Unita e Israele sul disarmo prevedeva, infatti, l'invio di un emissario governativo che ricercasse le basi per un'intesa. La scelta cadde su John J. McCloy, che avrebbe dovuto incontrare prima Nasser per cercare di conoscere la sua disponibilità, deviare verso un altro paese per far sembrare il viaggio casuale, quindi dirigersi verso Israele per trattare con il governo di Ben Gurion; tutto si sarebbe svolto segretamente.²⁹⁸ Secondo l'amministrazione democratica, la condizione in base alla quale l'agitatore Nasser avrebbe accettato di frenare il suo impeto era l'assicurazione statunitense che Israele avrebbe bloccato la sua corsa verso il nucleare. Per ottenere questa condizione Kennedy accettò il consiglio del dipartimento di stato di trattare con Ben Gurion anche solo delle visite annuali (sebbene insufficienti per un reattore al plutonio come quello di Dimona) come base minima per un accordo²⁹⁹ che avrebbe garantito poi dal 1964 visite semestra-

²⁹⁶ Si veda al riguardo *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Brubeck) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, May 29, 1963, in FRUS, vol. XVIII, pp. 558-559.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 559.

²⁹⁸ Per gli obiettivi, i piani, gli argomenti di discussione e i possibili comportamenti da adottare in base alle reazioni suscitate si veda *Memorandum by the Working Group on Near East Arms Limitation, Memorandum for Presidential Emissary* ("Arms Limitation and Control Arrangement for the Near East"), Undated, *ibid.*, pp. 563-568; *Memorandum for the Record* ("President's Meeting McCloy Exercise, Saturday, 15 June 1963, at 10:00 a.m."), June 15, 1963, *ibid.*, pp. 589-592; *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the Special Emissary for Near Eastern Arms Limitation (McCloy)*, June 19, 1963, *ibid.*, pp. 597-598.

²⁹⁹ Cfr. *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Brubeck) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, June 12, 1963, *ibid.*, pp. 575-576.

li. Il 15 giugno il presidente preparò una lettera per Ben Gurion nella quale premeva ancora sulle ispezioni da condurre secondo standard internazionali.³⁰⁰

La lettera del 15 giugno non fu mai consegnata a Ben Gurion, perché il giorno successivo egli rassegnò le dimissioni dai suoi incarichi. Alcuni studi hanno avanzato l'ipotesi che fu proprio il pressante confronto con Kennedy su Dimona a spingerlo verso questo gesto: «Avendo fallito nel tentativo di riuscire a ottenere entrambi gli obiettivi – la legittimità del reattore agli occhi degli americani, e garanzie da parte della superpotenza – Ben Gurion si dimise da primo ministro e ministro della difesa».³⁰¹ Sebbene riguardo a questo argomento non esistano dichiarazioni che possano essere ricondotte al confronto in atto con Kennedy, sembra che all'epoca non mancasse l'impressione dell'esistenza di un collegamento tra le due situazioni.³⁰²

Il nuovo primo ministro, Levi Eshkol, si insediò a capo del governo israeliano il 23 giugno e già il 5 luglio dovette fare subito i conti con una lettera di Kennedy. Si trattava della stessa che il presidente aveva preparato per Ben Gurion, alla quale erano state apportate delle modifiche. Il tono era pressante; la missiva aveva le sembianze di un vero e proprio ultimatum: Kennedy intendeva chiudere "l'affare Dimona" al più presto e alle sue condizioni. Ben Gurion aveva concesso la possibilità di visite e ora Kennedy ne stabiliva il tipo, «secondo lo standard internazionale»,³⁰³ e i tempi: «Sono del parere che il programma più utile per noi sarebbe una visita all'inizio dell'estate, un'altra a giugno 1964 e successivamente a intervalli di sei mesi».³⁰⁴ Ma ciò che faceva comprendere quale tipo di controllo gli Stati Uniti intendessero avere sul reattore erano le richieste riguardanti le modalità del controllo: «I nostri scienziati abbiano accesso a tutte le zone del sito di Dimona e a ogni parte correlata al complesso industriale, quali le installazioni per la produzione del carburante o la fabbrica per la separazione del plutonio, nonché sia concesso tutto il tempo necessario per una visita completa».³⁰⁵ Kennedy desiderava

³⁰⁰ Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, June 15, 1963, *ibid.*, pp. 592-593.

³⁰¹ S. ARONSON, *Israel Nuclear Programme, the Six Day War and its Ramification*, in «Israel Affairs», 6, 2000, p. 88.

³⁰² Cfr. COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., pp. 135-136.

³⁰³ *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, July 4, 1963, in FRUS, vol. XVIII, p. 625.

³⁰⁴ *Ibid.*.

³⁰⁵ *Ibid.*

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

sfruttare al massimo la minima concessione fatta da Ben Gurion il 27 maggio e non esitò a rafforzare la linea dura nei confronti di Israele. La chiusura della lettera è indicativa al riguardo: «Convinto che voi apprezzerete pienamente il significato veramente vitale della questione, in rapporto al futuro benessere di Israele, degli Stati Uniti e del mondo, sono sicuro che presterete la vostra più alta e comprensiva considerazione alla nostra attenta richiesta».³⁰⁶ Nessun riferimento alla richiesta di sicurezza di Ben Gurion contenuta nella lettera del 27 maggio alla quale questa risposta si riallacciava, solo nuove aspettative in cambio di nessuna contropartita. Eshkol era chiamato a rispondere senza avere possibilità di manovra: Kennedy era determinato a portare a termine il suo sforzo sulla non-proliferazione nucleare e il neo primo ministro non poteva non prendere atto di questa priorità politica statunitense. Egli aveva bisogno di tempo per fare incontrare, in qualche modo, questa priorità con quella israeliana (sicurezza nazionale); rispondendo il 17 luglio a Kennedy, lavorò in questa direzione. Komer così commentava la nuova lettera: «La risposta provvisoria di Eshkol su Dimona, secondo la quale egli semplicemente si impegnerà in uno studio attento, è la conferma ulteriore del fatto che gli israeliani considerano le ispezioni a Dimona come carta di contrattazione per una garanzia di sicurezza».³⁰⁷ Il problema della richiesta israeliana di una garanzia di sicurezza riemergeva anche con il nuovo primo ministro.

Erano trascorsi pochi giorni da un memorandum, dello stesso Komer al presidente, riguardante i risultati della missione McCloy in Egitto: «Nasser ha affermato di non poter concludere un “accordo” con gli Stati Uniti per la rinuncia a nuove armi perché agli occhi degli egiziani e di altri ciò sembrerebbe fare dell’UAR un “satellite” degli Stati Uniti; né di poter accettare un’intesa finalizzata alle visite o ai controlli per lo stesso motivo».³⁰⁸ Chiaramente non erano i risultati sperati, ma l’intero National Security Council e Kennedy credevano ancora di poter ottenere qualcosa da Nasser. Nel frattempo, la missione McCloy doveva essere interrotta, perché andare in Israele senza aver ot-

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, July 19, 1963, *ibid.*, p. 648.

³⁰⁸ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, July 3, 1963, *ibid.*, p. 623. Per i resoconti di McCloy, relativi ai suoi colloqui con Nasser, si veda *Telegram from the Embassy in the United Arab Republic to the Department of State*, June 28, 1963, *ibid.*, pp. 609-614; *Telegram from the Embassy in the United Arab Republic to the Department of State*, June 30, 1963, *ibid.*, pp. 615-619.

tenuto alcuna concessione dall'Egitto avrebbe significato costringere gli Stati Uniti a concedere una contropartita propria: «Israele quasi sicuramente insisterà su una qualche forma di assicurazione di garanzia maggiore come prezzo per non intraprendere il nucleare e per rimanere fuori dalla questione Giordania».³⁰⁹ Invece di ottenere un accordo per la limitazione degli armamenti in Medio Oriente, il governo statunitense rischiava di dover concedere un'ulteriore garanzia di sicurezza a Israele provocando nuove reazioni arabe. Komer, quindi, indicava al presidente di muoversi con cautela: «Il nostro dilemma è che più discutiamo delle ispezioni, dell'interesse per il nucleare, e della Giordania, più gli israeliani ravviseranno la possibilità di ottenere da noi la garanzia, le armi, e la pianificazione congiunta».³¹⁰ Per il momento era necessario rimandare il confronto riconfermando magari le dichiarazioni rilasciate durante la conferenza stampa dell'8 maggio tramite una lettera presidenziale a Eshkol. Il dipartimento di stato non intendeva assolutamente andare oltre tali dichiarazioni, opponendosi chiaramente a ogni tipo di contrattazione con Israele nella speranza che «se i colloqui di Mosca avranno successo e verrà realizzato un accordo per la messa al bando dei test nucleari, questo offrirà un nuovo pretesto per un approccio a Israele perché rinunci delle armi nucleari, indipendentemente dalle altre questioni esistenti fra USA e Israele e tra gli stati arabi e Israele».³¹¹ Kennedy espresse la sua volontà di rimandare il confronto diretto con i rappresentanti dello stato israeliano – «Il dialogo potrebbe essere continuato dall'ambasciatore e da Eshkol»³¹² – considerando la dichiarazione dell'8 maggio sufficiente, ma non escluse che nel frattempo avrebbe individuato un modo per ottenere un accordo con Israele e delle ispezioni internazionali dall'UAR: «Alla fine, tuttavia, bisognerebbe fare uno sforzo per ottenere un accordo da Israele, come anche una sorta di ispezione internazionale nell'UAR».³¹³ L'inopportunità di compiere a breve una mossa a favore di Israele

³⁰⁹ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, July 19, 1963, *ibid.*, p. 648.

³¹⁰ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, July 23, 1963, *ibid.*, p. 651.

³¹¹ *Memorandum from the Secretary of State Rusk to President Kennedy* (“McCloy Mission on Near East Arms Limitation”), July 23, 1963, *ibid.*, p. 655. Per i tentativi di distensione tra Stati Uniti ed Unione Sovietica e i risultati degli incontri di Mosca si veda SCHLESINGER, JR., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, cit., pp. 883-919.

³¹² *Memorandum of Conversation* (“McCloy’s Near East Arms Limitation Probe; Security Guarantee for Israel”), July 23, 1963, in FRUS, vol. XVIII, p. 658.

³¹³ *Ibid.*

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

trovava concorde l'intera amministrazione; alterare la situazione presente sarebbe stato controproducente per gli Stati Uniti. Gli obiettivi della loro politica mediorientale non erano stati persi di vista: «Gli interessi di sicurezza statunitensi in Medio Oriente sono principalmente: mantenere l'accesso all'area, garantire la disponibilità del petrolio mediorientale all'Europa occidentale in termini accettabili, e in generale promuovere la stabilità nell'area».³¹⁴ Per tenere lontano i sovietici era raccomandata solo la continuazione delle discussioni con Israele sulle garanzie di sicurezza e il possibile supporto statunitense: «In tale discussione, gli Stati Uniti potevano fornire a Israele le loro stime della capacità araba e informazioni generali sulla capacità statunitense di collaborazione in caso di aggressione da parte araba, ponendo l'accento sul proposito americano di agire in primo luogo a sostegno dei tentativi ONU di prevenire o arrestare l'aggressione».³¹⁵ Tutto ciò sarebbe stato sufficiente ad Israele?

Eshkol cercò di condurre il gioco del *bargaining approach* a suo favore; Kennedy non aveva concesso, come l'anno precedente per i profughi, qualcosa in partenza, ma intendeva costringere Israele a fare il primo passo, pena il peggioramento dei rapporti con gli Stati Uniti. Fu probabilmente per questo motivo che nella tanto invocata lettera di risposta all'ultimatum americano del 5 luglio, Eshkol permise le ispezioni a Dimona non legandole al problema della sicurezza. Egli assecondò apparentemente le richieste di Kennedy: infatti, nonostante il compimento del passo in avanti, le risposte israeliane non erano esattamente quello che gli Stati Uniti si aspettavano. «Desiderando evitare uno scontro con gli Stati Uniti, Eshkol si adattò allo spirito della lettera di Kennedy, ma non alle sue condizioni specifiche».³¹⁶ Kennedy aveva chiesto: 1) una prima visita nell'estate in corso; 2) regolari visite semestrali a partire dal 1964; 3) visite all'intero sito di Dimona. Eshkol, invece: 1) accordava la prima visita per la fine dell'anno; 2) era vago sulla frequenza delle visite limitandosi ad affermare che non ci sarebbero stati problemi in futuro; 3) concedeva la visita al solo reattore.

Gli Stati Uniti avrebbero dovuto naturalmente rendere pubblico il resoconto sulla visita, come ottenuto da Ben Gurion nel 1961, ma Israele chiese che le concessioni fatte

³¹⁴ *Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to Secretary of Defense McNamara* ("Implication to DOD of a security Assurance to Israel"), JCSM-611-63, August 7, 1963, *ibid.*, p. 668.

³¹⁵ *Ibid.*, p. 669.

³¹⁶ COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., p. 165.

rimanessero segrete.³¹⁷ Kennedy apprezzò la disponibilità mostrata da Eshkol nella sua risposta,³¹⁸ ma ulteriori suggerimenti di Rusk a Barbour chiarivano che il presidente avrebbe accettato la volontà di segretezza con la speranza che in seguito il governo israeliano avrebbe cambiato idea. Ma ciò che interessava di più agli israeliani era l'attesa contropartita alla quale Rusk si riferiva alla fine del telegramma indirizzato all'ambasciata israeliana. Già Ball, pur dichiarando «continuiamo ad essere a favore della separazione del problema di Dimona dalla richiesta di Israele per speciali relazioni per la sicurezza»,³¹⁹ aveva lasciato intravedere un'apertura alle richieste israeliane: «Tuttavia, autorizzeremmo l'ambasciata di Tel Aviv a riferire oralmente al primo ministro che possono aspettarsi a breve una risposta alla richiesta di una garanzia formulata da Ben Gurion il 12 maggio».³²⁰

Sembrava, quindi, che la tattica di Eshkol avrebbe condotto ai risultati sperati: andare in qualche modo incontro alle richieste di Kennedy poteva accelerare i tempi della conquista di una contropartita, quale la garanzia di sicurezza. Ma era un'illusione: un mese dopo si era al punto di partenza. Dal dipartimento di stato giungevano a Bundy le vecchie indicazioni sulla risposta alle richieste di Ben Gurion del 12 maggio: «A nostro parere, gli accordi per la sicurezza che Israele cerca con gli Stati Uniti danneggerebbero i nostri interessi nella regione e indebolirebbero, e non rafforzerebbero, la fondamentale sicurezza di Israele».³²¹ Se gli Stati Uniti intendevano conservare la loro libertà di manovra in Medio Oriente, avrebbero dovuto continuare con il loro approccio imparziale. Il 2 ottobre, Kennedy rispose finalmente alla richiesta israeliana inoltrata a maggio. Si trattava di un impegno chiaro e deciso a favore della sicurezza di Israele, ma non conteneva la disponibilità ad un accordo bilaterale di sicurezza come richiesto.³²² Nonostante si trattasse di un “rifiuto”, in verità le affermazioni di Kennedy furono ben accolte dal governo israeliano. L'impegno del presidente a cooperare a livello di sicurezza permet-

³¹⁷ Cfr. *Memorandum from Acting Secretary of State Ball to President Kennedy*, August 23, 1963, in FRUS, vol. XVIII, pp. 685-687.

³¹⁸ Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, August 26, 1963, *ibid.*, pp. 691-692.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 687.

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Read) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, September 20, 1963, *ibid.*, p. 707.

³²² Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, October 2, 1963, *ibid.*, pp. 720-722.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

teva a Israele di pensare a ulteriori sviluppi in suo favore. Così aveva affermato Kennedy: «So che non ha bisogno di rassicurazioni riguardo alla costante e speciale preoccupazione degli Stati Uniti per la sicurezza e l'indipendenza di Israele. Abbiamo la volontà e la capacità di realizzare la nostra dichiarata determinazione a preservarla. Riconosciamo, inoltre, che la minaccia militare araba potrebbe ancora crescere in modo considerevole. Nel caso in cui il tempo e gli eventi dovessero dimostrare proprio questo, le posso assicurare che, come nel caso dei missili *Hawk*, considereremo molto accuratamente con lei il modo e i mezzi migliori per farvi fronte. In ogni caso, siamo sempre lieti di discutere con lei e il suo popolo di questo problema, che è di profondo interesse reciproco».³²³

Il 30 settembre, Golda Meir e Harmann avevano avuto una conversazione con alcuni rappresentanti del dipartimento di stato americano, durante la quale avevano rinnovato le loro paure per la minaccia araba. Dopo l'esposizione del tipo di missili in possesso di Nasser e dei suoi avanzati programmi militari, «la signora Meir osservò che l'UAR aveva ricevuto alcuni tipi di attrezzature militari che neanche i paesi socialisti dell'Europa dell'Est avevano ricevuto»;³²⁴ quindi, continuò dichiarandosi lieta di incontrare in futuro esperti americani ai quali trasmettere le informazioni in loro possesso al riguardo. Non si trattava dell'unica richiesta israeliana: l'affermazione che «era interessata a due particolari tipi di armi, carri armati e missili»³²⁵ nascondeva un'ulteriore richiesta agli Stati Uniti. Il dipartimento di stato ne era consapevole, sebbene fissasse un incontro con gli israeliani per novembre al fine di discutere le effettive capacità missilistiche egiziane.³²⁶ Rusk tenne a precisare all'ambasciata che l'incontro: 1) non doveva creare false aspettative relativamente alla concessione di una garanzia di sicurezza; 2) sarebbe stato l'unico e non il primo di una serie di incontri regolari di consultazione militare con Israele; 3) non doveva essere un'occasione per richiedere nuovi armamenti.³²⁷

³²³ *Ibid.*, p. 722.

³²⁴ *Memorandum of Conversation* ("Secretary's Delegation to the 18th Session of the United Nations General Assembly, New York, September 1963"), SecDel/MC/67, September 30, 1963, *ibid.*, p. 718.

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ Si veda n. 1, *ibid.*, p. 719.

³²⁷ Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, October 16, 1963, *ibid.*, pp. 735-736.

Evidentemente, queste indicazioni non furono sufficienti per frenare le aspettative israeliane, dal momento che tra i punti della lettera inviata il 4 novembre da Eshkol a Kennedy, il dipartimento individuava la «speranza che la valutazione israeliana dell'equilibrio delle armi che deve essere data a Washington il 12 novembre sia considerata in maniera scrupolosa e positiva».³²⁸ I colloqui israelo-americani avvennero a Washington il 13 e 14 novembre ed evidenziarono sostanziali differenze in merito alla stima della capacità militare egiziana.³²⁹ Mentre per gli USA il programma militare di Nasser era ancora a livello di ricerca e sviluppo, per gli israeliani esisteva già una minaccia militare egiziana seria e imminente. Riesaminando i risultati dei colloqui con il generale Rabin, il maggiore Ron e il ministro Gazit, Komer non negava la possibilità di un deterrente a disposizione di Israele: «La differenza sembrava essere fra la loro stima che la minaccia stava diventando così grande da richiedere ulteriori importanti interventi difensivi, e la nostra più fiduciosa stima che essi rimanevano alquanto superiori agli stati arabi».³³⁰ Sicuramente era vero che Israele aveva problemi con l'ammodernamento dei propri mezzi corazzati, ma con l'acquisizione di nuovi carri armati e missili avrebbe rischiato di aumentare la corsa agli armamenti e l'influenza sovietica in Medio Oriente: «Se la cosiddetta “capacità missilistica” dell'UAR sembrava così estremamente marginale in termini militari, perché correre questi rischi?».³³¹

Nel novembre del 1963, la preoccupazione statunitense era la stessa di due anni prima: bloccare la penetrazione sovietica nella regione. Evidentemente, la politica di imparzialità condotta fino ad allora non aveva consentito agli Stati Uniti di realizzare gli obiettivi prefissi. La politica che Israele ed Egitto avevano deciso di perseguire minava gli interessi statunitensi nella regione. Ma Kennedy, alla vigilia della sua morte, intendeva ancora difendere la sua politica di aiuti a Nasser, nonostante avesse manifestato segni di insofferenza nei confronti dell'intransigenza di questi nella risoluzione del conflitto in Yemen.³³² L'opposizione del presidente all'approvazione dell'emendamento

³²⁸ *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Read) to the President's Special Assistant for national Security Affairs (Bundy)*, November 9, 1963, *ibid.*, p. 773.

³²⁹ Cfr. *Memorandum for the Record*, November 14, 1963, *ibid.*, pp. 779-786.

³³⁰ *Ibid.*, p. 784.

³³¹ *Ibid.*, p. 785.

³³² Cfr. LITTLE, *From Even-Handed to Empty-Handed*, cit., pp. 175-177.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

Gruening³³³ – prodotto, tra l'altro, della lobby ebraica – lasciava intravedere ancora la sua disponibilità ad andare incontro al leader egiziano anche a scapito dei rapporti con Israele.³³⁴ Sembrava che si stesse ritornando alla prima fase della sua politica in Medio Oriente quando, nel 1961, Kennedy era stato impegnato a guadagnarsi a tutti i costi la simpatia araba. Il 22 novembre, il suo assassinio ha lasciato senza risposta l'interrogativo se egli sarebbe stato in grado di imboccare la via della coercizione nei confronti dello stato ebraico. Il comportamento adottato negli anni precedenti non ci vieta di pensare che, se tenere lontano i sovietici avesse significato anche sacrificare i propri rapporti con Israele, gli Stati Uniti lo avrebbero fatto. Alla fine del 1963, erano lontani i tempi della concessione degli *Hawk* che per gli Stati Uniti avevano rappresentato solo una delle tante mosse indirizzate a difendere i loro obiettivi strategici nella regione.³³⁵

Per quanto riguarda l'atteggiamento di Kennedy nei confronti di Nasser, questo si era dimostrato fallimentare: «Fondamentalmente, fu l'incapacità di Kennedy di colmare l'abisso sempre più ampio fra radicali e conservatori arabi, e non il suo istintivo anticomunismo o il suo attaccamento a Israele, a impedirgli di attraversare le insidiose rapide diplomatiche che separavano il Potomac dal Nilo. Il miglioramento delle relazioni fra Washington e Il Cairo generarono forti inquietudini a Riad e ad Amman, dove Faisal e Hussein temevano che JFK ora considerasse Nasser "l'onda del futuro". L'intervento egiziano in Yemen non fece che accentuare questi timori, accelerare il processo di divisione fra radicali e conservatori arabi, e scatenare fra gli inglesi la paura che il conflitto yemenita si sarebbe diffuso nell'Aden, dove Whitehall cercava di sostenere il suo protettorato e mantenere la lealtà degli sceicchi locali».³³⁶

Conclusioni

Come emerge dall'analisi fin qui effettuata, con l'insediamento di JFK alla Casa Bianca si verificò un cambiamento nella politica americana in relazione al conflitto arabo-israeliano. Tale cambiamento riguardò l'approccio che Kennedy scelse di adottare

³³³ Approvato in senato, negava l'assistenza economica a quei paesi che effettuavano o si preparavano ad effettuare degli attacchi contro gli Stati Uniti o i loro alleati.

³³⁴ Cfr. DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., pp. 120-124.

³³⁵ Cfr. LITTLE, *From Even-Handed to Empty-Handed*, cit., p. 177.

³³⁶ LITTLE, *The New Frontier on the Nile*, cit., p. 525.

verso le parti coinvolte nel conflitto. Come aveva predicato prima di divenire presidente, JFK intendeva giungere alla pacificazione dell'area mediorientale perché ciò gli avrebbe permesso di tenere lontano i sovietici ed assicurare all'Occidente la via d'accesso a un'area strategicamente rilevante. Per realizzare tutto questo, occorreva avere dalla propria parte sia gli arabi sia gli israeliani. Egli, quindi, scelse di condurre una politica di imparzialità (*even-handed*) da attuarsi mediante la tecnica della contrattazione (*bargaining approach*). Israele, come l'Egitto di Nasser, rientrò in questa politica.

Riconsiderare il ruolo di Israele nello scacchiere mediorientale alla luce degli avvenimenti del 1958 rientrava negli obiettivi strategici statunitensi, ma ciò doveva essere conciliato con la volontà di conquistare la simpatia araba. Pertanto, all'inizio del mandato di Kennedy la politica di imparzialità risultò messa a repentaglio. Tuttavia, Washington concesse qualcosa allo stato ebraico per ottenerne in cambio un allineamento utile ai propri interessi strategici. Israele divenne importante per gli Stati Uniti in quanto poteva concedere loro qualcosa: ottenne gli *Hawk* quando iniziò a rientrare nei progetti di difesa degli interessi statunitensi in Medio Oriente. L'aiuto concesso a Israele fu condizionato:³³⁷ il presidente americano scelse di rischiare questo plateale gesto pro-israeliano perché ottenere la sistemazione dei profughi avrebbe significato pacificare l'area. La concessione degli *Hawk* fu, quindi, un gesto contingente in linea con le scelte strategiche della politica estera statunitense e non fu determinato, come molti hanno voluto far credere, dalle pressioni della lobby ebraica sull'amministrazione. Come sostiene Organski, lo stato di Israele ha avuto un peso nella definizione della politica statunitense solo quando i presidenti lo hanno voluto.³³⁸ Gli anni di Kennedy sono indicativi in tal senso; durante il suo primo anno di mandato presidenziale, a dispetto della dichiarata politica di imparzialità, il presidente democratico decise di corteggiare gli arabi a scapito di Israele. Fu nella seconda metà del 1962, con il delinearsi di nuove prospettive, che lo stato ebraico fu preso in considerazione. La *special relationship* non fu coltivata per la sensibilità particolare che Kennedy nutriva nei confronti degli ebrei, ma venne riproposta ogniqualvolta gli Stati Uniti reputavano necessario tenere Israele dalla propria

³³⁷ Cfr. LITTLE, *From Even-Handed to Empty-Handed*, cit., p. 177.

³³⁸ Cfr. A.F.K. ORGANSKI, *The \$36 Billion Bargain: Strategy and Politics in U. S. Assistance to Israel*, New York, Columbia University Press, 1990, p. 209.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

parte. In realtà, il colloquio tra Kennedy e la Meir del 27 dicembre 1962 fu una proposta di *bargaining approach* continuo, un invito statunitense alla collaborazione reciproca nell'interesse di entrambi i governi. Lo stesso impegno informale per una garanzia di sicurezza dello stato ebraico, che scaturì da quell'incontro, era condizionato da quello che Israele era disposto a fare per gli Stati Uniti. I rapporti fra i due stati non furono mai paritari; in particolare, dopo la concessione degli *Hawk*, Washington si trovò in una posizione di forza per avere già concesso a Israele, per la prima volta dal 1948, senza ufficialmente pretendere nulla in cambio. Fu probabilmente per questo che Kennedy nel 1963 riabbracciò la linea dura nei confronti di Israele: abbandonò la concessione di incentivi e cercò di dissuaderlo dal suo impegno nello sviluppo nucleare.

Intervenendo in Medio Oriente, Kennedy si inserì inevitabilmente non solo all'interno del conflitto arabo-israeliano, ma anche all'interno della Guerra Fredda araba. Relativamente al primo conflitto, se da una parte la sua intenzione era di intrattenere buone relazioni sia con gli arabi sia con gli israeliani, dall'altra, in molte occasioni la sua politica nei confronti di Israele fu condizionata dalla volontà di non dispiacere agli arabi. Relativamente al secondo conflitto, l'intenzione di Kennedy era, da una parte, di intrattenere buone relazioni con tutto il mondo arabo (sia con i nazionalisti rivoluzionari sia con i conservatori pro-occidentali), dall'altra di conquistare e mantenere la fiducia del leader rivoluzionario arabo Nasser. A tale proposito, la priorità della politica statunitense fu proprio quella di tenere buono Nasser al fine di evitare che i sovietici assumessero un ruolo di guida all'interno del Terzo Mondo. Nel corso dei tre anni di amministrazione democratica, i rapporti con Nasser vissero, però, un momento di crisi, determinato non dalle concessioni statunitensi a favore di Israele, bensì dal coinvolgimento egiziano nella guerra civile in Yemen. Il comportamento di Nasser incrinò i rapporti tra gli Stati Uniti e il resto del mondo arabo già filo-occidentale e indusse destabilizzazione nell'area. Tutto questo andava contro l'intento kennediano di pacificazione della regione mettendo in difficoltà lo stesso presidente. Questi veniva accusato dagli arabi conservatori di lasciare campo libero a Nasser, mentre quest'ultimo riteneva che il mancato coinvolgimento militare americano nella penisola fosse determinato dalla volontà americana di non perdere l'appoggio degli stati conservatori detentori del petrolio. Gli Stati Uniti decisero per il disimpegno per non peggiorare la già intricata situazione medio-

rientale, convinti sempre dell'opportunità di contenere la minaccia sovietica. Kennedy era perfettamente a conoscenza dell'appoggio determinante di Nasser alla rivoluzione yemenita e degli aiuti sauditi e giordani ai monarchici, ma volle confinare il conflitto nello Yemen a uno status di conflitto locale. Nonostante questo grave episodio, nella gestione della disputa yemenita Kennedy non interruppe comunque le sue relazioni con l'Egitto, convinto probabilmente che la linea degli incentivi avrebbe prima o poi prodotto i suoi frutti. Durante tutto il suo mandato, non volle connotare negativamente questa forma di nazionalismo arabo, quanto piuttosto assecondarlo per farsi nuovi amici nell'area, nella convinzione che Nasser rappresentasse la chiave di volta per scongiurare l'accesso dei sovietici in Medio Oriente. Considerando il coinvolgimento stesso dell'Unione Sovietica in questo conflitto locale e i successivi sviluppi nell'area medio-orientale, il *bargaining approach* del *cold warrior* Kennedy può essere ritenuto fallimentare.

GIOVANNA BINO

«*Virago della malavita macchiaiuola [...]»*.¹

Donne fuori dalla società e dalla legge

Abstract: *In this article I study the question of the presence of women in the history of Italian banditry. Male connotation in armed groups was prevalent, since the presence of women was contrary to the code based on the primacy of force and violence. However, the texts of the trials in the official documents reveal a relationship between women and banditry in the fight against oppression and the desperate living conditions.*

Keywords: Italy; Women and brigandage; Political processes.

1. *C'è memoria femminile nelle carte degli archivi di stato*

La ricerca nasce da una indagine condotta sulle fonti primarie dell'archivio di stato di Lecce, istituto periferico del ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo, che assolve al compito di conservazione e fruizione del patrimonio documentario dell'antica provincia di Terra d'Otranto, che comprendeva le città di Brindisi, Taranto e Matera, sino al 1659.

Giacimenti preziosi di carte, legate alle vicende amministrative e burocratiche del nostro paese che fanno parte di quel patrimonio ben conosciuto come *beni culturali*; fonti uniche, originali dalle quali non si può prescindere per tracciare una mappa geografico-storica di una partecipazione femminile alla storia del brigantaggio post-unitario. Materiale documentario ricco e vario, parte di un fenomeno collegato strettamente alla caduta del regno borbonico nel 1860: dalle difficoltà incontrate nel nuovo regime nascono speranze di riconquista del trono. La documentazione è tale e tanta da scoraggiare, al primo impatto, qualunque pretesa di ricerca esaustiva. Prima di qualsiasi approccio con le carte, si può dire che nessun fondo o serie, negli archivi di stato, abbia come tema esclusivo o dominante quello del brigantaggio.

Il ministero di polizia borbonico dopo l'Unità assunse funzione di interno e polizia insieme e il titolo di luogotenenza. Non è facile in questo contesto distinguere il brigantaggio

¹J. GELLI, *Banditi, briganti e brigantesse dell'ottocento*, Firenze, Bemporad, 1931, p. 21. L'autore imposta l'opera secondo una visione fortemente conservatrice in linea con le interpretazioni della prima metà del novecento.

taggio politico da quello comune, le bande armate dai soldati borbonici sbandati, i delinquenti dai disertori. L'elemento più significativo che emerge dalle carte è l'altissimo numero di componenti ciascuna *comitiva*, se si vuol prestare fede alle segnalazioni – in qualche caso esasperate ed un po' isteriche – pervenute alla polizia.

Nella prima fase di esplosione del fenomeno, le bande si aggirano in zone per lo più montuose o interne, senza arrischiarsi nelle vicinanze di centri abitati, come faranno con grande impudenza qualche anno più tardi. L'arco cronologico dei documenti rinvenuti si allunga anche oltre il decennio 1861-1871.

Un gran numero di carte è presente nel fondo "Prefettura" e annesse "Sottoprefetture". A differenza della polizia prima, della questura poi, che avevano compiti sostanzialmente repressivi, la prefettura doveva occuparsi della tutela dei cittadini, ma anche di diffondere informazioni e di un coordinamento del territorio. Nel fondo "Prefettura" - Atti di Gabinetto - la categoria 28 "Ordine Pubblico" contiene la fascicolazione relativa alla "Lotta contro il brigantaggio" (dal 1862, con punte estreme sino al 1887) ricca di ministeriali e prefettizie di carattere generale, elenchi di oziosi, vagabondi, ladri e manutengoli dei briganti, carte compilate dai sindaci, da delegati di pubblica sicurezza e carabinieri reali, rapporti sui briganti, segnalazioni singole, denunce, arresti di manutengoli con la relativa documentazione; elenchi di detenuti che si trovano nelle prigioni di Lecce e Taranto, fascicoli personali di arrestati e inviati al domicilio coatto, decisioni del ministero per il domicilio coatto, partenze e rimpatrio (a tal proposito, si rimanda alla busta 253 e al fascicolo 2641, in cui si fa menzione, relativamente al domicilio coatto, di una filatrice di San Marzano, Maria Friuli e di Filomena Spissi nativa di Castellana).

Michela Pastore, nella redazione dell'inventario manoscritto della prefettura – atti di gabinetto – dichiara in una nota posta a margine della categoria 28: «Questi atti del brigantaggio che, dopo abbondanti scarti di atti coevi, costituivano un piccolo fondo a parte, sono stati reinseriti tra gli atti di gabinetto cui originariamente appartenevano. Evidentemente però, trattandosi di un unico affare di particolare importanza, sin dall'inizio vi avevano avuto un posto particolare, avevano costituito una pratica a sé, non formano un fondo a sé e appartengono a quello della prefettura per il seguente motivo: nel supplemento al "Giornale di Prefettura" del 1862 (art. 65, p. 17) c'è il regolamento del ser-

«Virago della malavita macchiaiuola [...]»

vizio interno dell'ufficio di prefettura di Terra d'Otranto e vi si legge: "L'ufficio di prefettura è ripartito in nove divisioni: a ogni divisione sono assegnate le materie descritte nella tabella che fa seguito al presente regolamento".² Con l'ampliarsi del fenomeno, la stampa si fa sempre più insistente intorno al brigantaggio nel Mezzogiorno, e tra i doveri della prefettura vi è pure quello di tenere il controllo sui giornali, grazie a una censura che non disdegnava i sequestri come misura preventiva. Nel 1863 è sempre la prefettura l'organo deputato a garantire la conoscenza e la diffusione della legge Pica e a emanare le relative circolari, sebbene la provincia salentina non risultasse tra quelle «invase dal brigantaggio»,³ ad eccezione, specie nel 1864, del circondario di Taranto; territorio, in particolare quello a settentrione, a stretto confine con l'area rocciosa e impervia della Basilicata.

Il prefetto sorvegliava il malcontento politico e i più o meno velati tentativi insurrezionali; è evidente la difficoltà di separare il brigantaggio politico da quello comune. Effetti analoghi dovevano produrre i ripetuti assalti alle carceri, le evasioni favorite dalle bande e chiaramente rivolte a procurarsi nuovi affiliati; erano detenuti politici o comuni quelli che fuggivano per unirsi alle "comitive armate". Il confine spesso era così labile da imbarazzare la stessa prefettura. Al di là dell'attività di controllo e contenimento, si apriva la grande area dell'azione penale contro gli accusati di brigantaggio.

Da sempre nella giurisprudenza meridionale il reato associativo connesso al furto e alla rapina di strada veniva ritenuto particolarmente efferato e godeva di un trattamento speciale, sottoposto com'era alla procedura *ad modum belli et per horas*,⁴ procedimento di una giustizia "contra delinquentes" più rapida ed efficace. In realtà i processi per brigantaggio ritrovati nell'archivio di stato di Lecce sono emersi dal fondo dei cosiddetti "Processi politici", anche se di politico hanno ben poco. Si tratta di processi celebrati da più diversi tribunali: dalla gran corte criminale e speciale⁵ ai giudicati regi,⁶ alle corti di assise e di appello.

² ARCHIVIO DI STATO DI LECCE (d'ora in avanti, ASLE), *Inventario della Prefettura, Atti del Gabinetto*, cat. 28.

³ Cfr. ARCHIVIO DI STATO DI LECCE (d'ora in avanti, ASLE), *Raccolta di leggi e decreti del regno d'Italia*, aa. 1863-1864 (regio decreto 20 maggio 1853; regio decreto 11 febbraio 1864).

⁴ Cfr. P. COLLETTA, *Storia del reame di Napoli: dal 1734 sino al 1825*, vol. 1, Firenze, Le Monnier, 1856, p. 158.

⁵ In ogni provincia e nella stessa sede del tribunale civile (che non sempre era il capoluogo della provincia) era costituita una gran corte (GC) criminale; con l'eccezione di Palermo, Messina e Catania, dove la

I processi politici⁷ giunsero all'archivio di stato di Lecce, secondo il Tanzi (primo direttore) nel 1884, nel massimo disordine; era come se la GC criminale avesse avuto in

GC civile funzionava da GC criminale della rispettiva circoscrizione. Le GC criminali erano composte da giudici di primo e unico grado dei "misfatti", ossia dei reati puniti con pene criminali ad eccezione di quelli che, ex art. 426, erano riservati alle GC speciali e ai giudici di appello avverso le sentenze dei giudici di circondario in materia di "delitti", cioè di reati puniti con pene di polizia. In quest'ultimo caso, però, l'appello era concesso solo quando la sentenza contenesse una condanna di detenzione, di mandato in casa, o di pubblica repressione, o disponesse ammende, restituzioni o altre riparazioni civili. In sostanza, nei reati più gravi, il giudizio di merito si esauriva inappellabilmente dinanzi alla GC criminale, essendo la corte suprema giudice di sola legittimità. Le GC criminali avevano, di regola, un presidente, sei giudici, un procuratore generale e un cancelliere. La GC criminale, nei giudizi d'accusa, si pronunciava con un numero di votanti, non maggiore di cinque, né minore di tre, la cui inosservanza determinava l'impugnabilità della decisione con ricorso alla corte suprema. Nelle cause criminali, il collegio veniva costituito con sei giudici, e in quelle d'appello con quattro, prevalendo, a parità di voti, l'opinione più favorevole al reo; si voleva offrire, in realtà, all'imputato l'alea dell'assoluzione, quando i voti si dividesero in parti uguali. Era materia riservata alle GC speciali i misfatti contro la sicurezza esterna e interna dello stato; misfatti di falsità di monete, di carte, di bolli e di suggelli reali; misfatti di associazione illecita, misfatti di pubblica violenza, come quelli di "comitiva armata", o quelli commessi da tali comitive (non meno di tre individui riuniti al fine di delinquere, di cui due almeno portatori di armi proprie); misfatti di evasione dai luoghi di pena e di custodia. La GC speciale era la stessa GC criminale, decidente con otto votanti. La GC speciale osservava il "procedimento di rito speciale". L'estrema durezza del rito speciale appariva nella negazione del ricorso alla corte suprema contro le decisioni delle GC speciali. La GC speciale costituisce una particolarità dell'ordinamento giudiziario del regno delle Due Sicilie; attraverso la storiografia risorgimentale, le GC speciali, anche a causa della loro denominazione, hanno contribuito alla "leggenda nera" del reame borbonico. Le GC speciali erano i giudici naturali di determinate ipotesi di reato; erano costituite interamente da magistrati di carriera e si distinguevano dalle GC criminali per il numero di giudici e per talune particolarità processuali. Il carattere ordinario delle GC speciali è anzi confermato da più circostanze in cui la loro competenza fu in deroga in favore dei tribunali che erano d'eccezione, per il carattere temporaneo e per la composizione mista di militari e di magistrati. In realtà l'istituzione della GC speciale ledeva la coscienza liberale e, in giudizi estremamente gravi, si toglieva all'imputato, nella gran parte dei casi, la garanzia del riesame di legittimità della sentenza, o il legislatore troppo preoccupato della necessità di una sollecita repressione non si curava del pericolo che si commettesse una ingiustizia. Si qualificavano come pene criminali: la morte, l'ergastolo, i ferri, la reclusione, la relegazione, l'esilio dal regno, l'interdizione dai pubblici uffici; come pene correzionali: la prigionia, il confino, l'esilio correzionale e le interdizioni a tempo; come pene comuni alla giustizia criminale e correzionale: l'ammenda e la malleveria; come pene di polizia: la detenzione, il mandato in casa e l'ammenda di polizia.

⁶Il giudice di circondario – che si trova indicato anche con la denominazione, non ufficiale, di giudice regio – costituiva un'organizzazione capillare, essendo preposto a circoscrizioni (circondari) territorialmente piuttosto piccole, costituite da pochi comuni o da un solo comune. Il giudice di circondario era un magistrato monocratico, con attribuzioni civili, penali (correzionali) e di polizia. Classificato "giudice inferiore" e ammesso solo all'onore della mezza toga, era anteposto nelle pubbliche cerimonie ai sindaci, ma proposto ai funzionari di polizia. Il giudice di circondario come "giudice di polizia" giudicava dei contravenuti reati, di qualunque specie fossero ed era inoltre il giudice ordinario dei reati puniti con pena correzionale, salvo appello alla GC criminale nei casi consentiti. Il settore di sua competenza, in realtà, era abbastanza ampio e poco garantito in materie implicanti pene restrittive della libertà personale, se si considerano i gradi di prigionia, del confino e dell'esilio; il primo, da uno a sei mesi; il secondo, da sette mesi a due anni; il terzo da due anni e un mese a cinque anni. Come ufficiale della polizia, il giudice di circondario svolgeva funzioni istruttorie sotto la dipendenza del giudice istruttore e del procuratore generale della GC criminale, poteva spedire ordini di arreso e riceveva informative dei sindaci. Con la legge 17 febbraio 1861 subentrò il giudice di mandamento.

⁷Appartengono al fondo della GC criminale e speciale 1818-1862, in ASLE, che iniziò a funzionare il 28 luglio 1817. Inappellabilmente questa giudicava delitti di particolare gravità e cause in materia correzio-

«Virago della malavita macchiaiuola [...]»

quei decenni, in ogni comune di Terra d'Otranto, una sua sezione ben distinta e indipendente dalle altre, con radici e vita propria.

Inventari redatti senza tener conto né dell'esatta data cronologica dell'avvenimento, né dell'esatta data topica: di conseguenza, spesso i processi erano inventariati sotto il nome di un comune, perché gli imputati, che avevano commesso il reato, provenivano da tal comune. Degli imputati si citava solo quell'uno o due che fossero in testa nell'elenco che si leggeva sulla copertina dei fascicoli, e ciò comportava che non tutti venissero alla luce. Ma chi conosce gli archivi sa che deve esaminare con estrema cautela e attenzione tutti gli elementi che concorrono alla formazione dell'atto, della pratica, nella fattispecie del processo, degli eventuali documenti a esso allegati (lettere, opuscoli, fogli volanti, proclami). Sono atti attraverso i quali si può rivivere il risorgimento salentino e gli anni a ridosso dell'unità nei suoi limiti, nei suoi errori e anche nelle pagine più belle.

I processi attraggono più di parecchie biografie o monografie addomesticate. Si tratta di procedimenti svolti e conclusi presso la GC criminale, poi ripresi dalla corte d'assise e presso questa conservati. Attraverso l'analisi delle carte giudiziarie si formulano interessanti considerazioni: si identificano vari livelli, dagli aggregati pericolosi alle comitive armate, si cercano i nessi di complicità e connivenza con i paesi di origine dei briganti, si colgono oscuri legami con eventuali gruppi di potere locali.

Dallo scavo di queste fonti si porta alla luce il volto femminile della rivolta, del disagio, frutto di esacerbate situazioni sociali, in cui a volte la donna è, suo malgrado, protagonista di una forma di brigantaggio sino a ora poco conosciuta, quella di "imputata" nei processi politici. Un sommerso universo femminile affiora dalle carte processuali; si formulano interessanti considerazioni sulle classi sociali di appartenenza, i mestieri, le condizioni economiche, il nesso di complicità. Negli interrogatori si rileva anche la descrizione fisica di ciascuna donna, con le sue caratteristiche fisiche e i "segni particolari", quasi oggi a poter tracciare un identikit di ognuna; in questi documenti c'è tutto un

nale prima di competenza del tribunale di prima istanza; in secondo grado si pronunciava sulle sentenze correzionali dei giudici di circondario. Avverso le sue decisioni si presentava ricorso alla suprema corte di giustizia, subentrata alla preesistente corte di cassazione. Con l'unificazione politica dello stato italiano, la GC, esaurita la sua funzione di magistratura speciale in virtù dell'indulto concesso il 17 febbraio 1861 per i reati politici, andò configurandosi come un tribunale penale ordinario.

mondo da scoprire o ridimensionare, in quanto esportano un apparato di notizie preziose per la loro unicità e originalità.

L'emergere di elementi femminili, dati prima sommersi, pongono nuovi interrogativi e nuove problematiche: è un'operazione tesa a enucleare informazioni "secondarie", estrapolandole, in un certo senso, dai rispettivi contesti di pertinenza e appartenenza. È un'impresa interessante, perché, nel sovvertire consolidate e rigide gerarchie di rilevanza, trasmesseci dalla struttura propria a questo o quel complesso documentario, consente non solo di «snidare documentazione finora incistata»,⁸ ma anche di leggerla secondo nuovi approcci e punti di vista. Questi fanno, tra l'altro, riaffiorare nascoste interrelazioni e intrecci che il passare del tempo ha reso sempre più sfuocati. Evidenziare una documentazione rimasta sin qui nascosta e condannata al silenzio, vuol dire – per quella schiera di donne – uscire dall'ombra non nella loro individualità, ma associate al loro contesto culturale e sociale; figure femminili emergono dai recinti che finora le hanno tenute nascoste, senza che «ogni atto di valorizzazione di cose fatte da donne [...non deve] sempre tradursi in un simbolo del femminile ferito e assetato di giustizia storica».⁹

Nell'analisi dei documenti, il 1860 è un anno particolare, di cambiamento, di unificazione ma di grande confusione, perché si celebrano i processi per reati avvenuti sotto il cadente regno borbonico e quelli degli ultimi mesi dello stesso anno, per opposizione al nuovo regime. E, nell'estate del 1860, Terra d'Otranto non è esente dai disordini che affliggono altre aree geografiche, riflesso evidente delle diverse accezioni dell'idea di patria che si andavano diffondendo sul territorio meridionale e su quello della nostra provincia.

Il mutare di governo, da settembre a dicembre 1860, non ha portato, nell'attività della GC criminale un sensibile cambiamento, non ha determinato una soluzione di continuità. Alla caduta del borbonico, i processi ancora pendenti si continuano e si concludono sotto il nuovo governo con le stesse leggi e la stessa procedura del passato, contemporaneamente ai nuovi processi contro il governo di Vittorio Emanuele per reati analo-

⁸ *Carte di donne. Per un censimento regionale della scrittura delle donne dal XVI al XX secolo*, Atti della giornata di studio, Firenze, Archivio di Stato, 5 marzo 2001, a cura di A. CONTINI - A. SCATTIGNO, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2005, p. 215 (Sussidi eruditi, 64, serie «Memoria e Scrittura delle donne»).

⁹ *Ibid.*, p. 218.

«Virago della malavita macchiaiuola [...]»

ghi (voci di malcontento, eccitamento e disordini, denigratori del governo unitario). La GC non può procedere più, per particolari reati, con rito speciale, perché lo statuto costituzionale piemontese del '48, esteso il 14 settembre, come legge fondamentale, anche al Mezzogiorno, non riconosce tribunali straordinari: unica innovazione della legge.

Appare sempre più frequente la dichiarazione di insufficienza delle prove di realtà e l'assoluzione di imputati, tutt'al più con la conservazione degli atti in archivio in attesa di "nuovi lumi". Ma anche con Francesco II, con l'amnistia concessa il 25 giugno per tutti i reati politici, ed estesa poi ai condannati politici e in contumacia, i reati più frequenti sono le voci di malcontento passibili di pena correzionale che la GC continua stancamente a giudicare in appello sino al maggio del '62, quando entrando in vigore il nuovo codice di procedura penale, le vecchie magistrature dello stato pre-unitario sono sostituite dai tribunali del nuovo regno d'Italia: «Con l'unificazione politica dello stato italiano la GC, esaurita la sua funzione di magistratura speciale in virtù dell'indulto concesso il 17 febbraio 1861 per i reati politici, andò configurandosi come un tribunale penale ordinario».¹⁰

Al mutamento di regno, si accompagna un abisso di odio e di incomprendimento tra le famiglie notabili e le masse contadine, che vede le prime sempre più arricchirsi e le seconde umiliate dalla mancata promessa delle quotizzazioni. L'estrema pericolosità della situazione necessita misure drastiche su quella esplosa rabbia dei contadini, che si riversa sulle vie degli abitati per dimostrare il malcontento. Se gli atti processuali documentano le conseguenze di lacerazioni intestinali nella popolazione, atti vandalici, tentativi di rivolte, una cospicua fonte di carte, diretta emanazione delle autorità governative interviene per arginare più focolai che dilagano nella provincia di Terra d'Otranto.

Una corrispondenza fitta di circolari e di istruzioni ministeriali, che si conserva nell'archivio di stato di Lecce, intercorre tra il ministero di polizia e l'intendente.¹¹ Si richiama l'attenzione dei funzionari amministrativi, di polizia e di tutte le autorità locali a una rigida osservanza delle circolari e all'obbligo dei rapporti quindicinali relativi alla sicurezza e all'ordine per debellare attività di comitive criminose. La prefettura – e, in particolare, il gabinetto della stessa – interviene con un complesso di misure eccezionali

¹⁰G. DIBENEDETTO, a cura di, *Guida dell'Archivio di Stato di Lecce*, Bari, Editrice tipografica, 1989, p. 63.

¹¹*Intendenza di Terra d'Otranto, Atti di polizia*, a.a.1860-1880, in ASLE.

destinate a colpire il vasto e capillare appoggio fornito ai briganti dagli strati contadini e anche dai borghesi.

Una documentazione stratificata di dispacci, circolari, telegrammi e richieste di informative, comunque atti scarni, in cui il tono del linguaggio burocratico sembra tutto appianare nella *routine* e nel quotidiano, anche quando, con la legge sul brigantaggio, dai circondari della provincia si comunicano con cadenza periodica, gli elenchi degli «stati nominativi degli oziosi, vagabondi, ladri, manutengoli, arrestati per sospetto brigantaggio».¹²

Come ha scritto Lupo a proposito del caso meridionale, esistevano idee diverse di patria e di nazione; così come varie erano le posizioni assunte, con un alternarsi di solidarietà e faziosità, amore per la libertà ma anche per gli autoritarismi.¹³ Nell'area in questione, i disordini si riconducevano a manifestazioni diverse, dalle rivendicazioni di schiere di contadini a favore della divisione dei demani, spesso strumentalizzate in chiave filo-borbonica da vescovi e parroci locali, a episodi popolari; a uno stesso tumulto si collegavano rivendicazioni differenti e apparentemente contraddittorie. Sul fronte dei ceti popolari, i segnali erano spesso confusi, i bersagli mutevoli, le richieste svariate. Ma indipendentemente dalla «varietà» delle posizioni, emergeva in generale una profonda insoddisfazione per riforme mancate o assetti politici vigenti. I reati connessi ai «discorsi tendenti a spargere malcontento, insulti, ingiurie, minacce, scritti e voci sediziose»¹⁴ costituiscono il *corpus* maggiore degli atti della GC criminale di Terra d'Otranto.

All' indomani del 21 ottobre 1860, al solenne plebiscito e alle feste nella provincia di Lecce per la conseguita unità nazionale, seguirono i moti dei retriivi contro il rinnovato ordine di cose: erano malcontenti, dispettosi, contrari al nuovo stato di cose e in una strada della «marina» tarantina, gli abitanti manifestano contro una disperata povertà: «Erano le ore vespertine, quando una Carmela Schinaia, parlando con alcuni popolani nella strada della marina, diceva animatamente che i marinai reggiani, giunti ivi per comprare e trasportare grani altrove, privavano la città di tale necessaria derrata. [...] A

¹²*Inventario*, Prefettura, a.a. 1860-1880, in ASLE.

¹³Cfr. S. LUPO, *L'unificazione italiana. Mezzogiorno, rivoluzione, guerra civile*, Catania, Saggini, 2011 pp.7-9.

¹⁴*Sedizione popolare avente per scopo la strage e il saccheggio contro il ceto dei patrizi*, in ASLE, GC criminale, b. 285, fasc. 338, cc. 21-24, a.1860.

«Virago della malavita macchiaiuola [...]»

lei si associavano altre due donne del popolo, Eleonora Simonetti e Raffaella Gravina, che, passando dai detti ai fatti, additavano a ludibrio i marinai. [...] La folla eccitata le seconda. Alle grida tennero dietro le sassate [...].¹⁵

Era un periodo di grave incertezza e sbandamento, specialmente per i popolani che non conoscevano bene i fatti; si andavano formando gruppi numerosi di sbandati che scorrazzavano per il territorio. Vi erano parecchi uomini che avevano scelto di dare vita a bande organizzate, ricorrendo a violenze e soprusi e a essi si univano donne. Né poche sono le manifestazioni contro-rivoluzionarie e di sostegno al brigantaggio, le cui bande si muovono su ampi territori e coinvolgono anche donne attive e intraprendenti. Si può conoscere i loro ritratti sul piano storico, grazie al recupero degli atti di processi, che informano della profonda determinazione e del coraggio insoliti agli occhi dei moderni di cui furono capaci, fautrici di azioni contro i soprusi subiti o contro la guardia nazionale, coinvolte nel mantengolismo e nella fitta rete di relazioni clandestine con i parenti datsi alla macchia. Categoricamente definite «drude' al servizio di delinquenti, assassine e virago della malavita macchiaiuola»¹⁶ non sfuggono alla legge Pica del 15 agosto 1863 n. 1409, diretta alla repressione del brigantaggio.

Nelle memorie del tempo, le tracce del loro passaggio sembravano non esistere. Adirittura la smania puntigliosa di Lombroso¹⁷ le estromette: ebbe a dire, in appena due righe, che fra i briganti c'erano anche delle donne, ma erano talmente bestiali e tremende che è meglio dimenticarle per sempre. E comunque, la ricerca si arricchisce di nuovi volti e storie,¹⁸ dove la ricostruzione oggettiva prende il sopravvento sugli elementi popolari della narrazione.

A Taranto, il 2 dicembre 1863, il sottoprefetto comunica alla prefettura di Lecce i nominativi di coloro che, a seguito di partecipazione a moti sediziosi, sono stati arrestati; in elenco ci sono due donne: Filomena Schiattone e Maria Larocca.¹⁹ Il 17 aprile 1864, il sottoprefetto del circondario di Brindisi²⁰ invia lo *Stato nominativo* degli arrestati, in forza della legge sul brigantaggio quali sospetti mantengoli, cospiratori contro

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ GELLI, *Banditi, briganti e brigantesse dell'ottocento*, cit.

¹⁷ Cfr. C. LOMBROSO, *La donna delinquente, la prostituta e la donna normale*, rist. 2009

¹⁸ Cfr. F. TRAPANI, *Le brigantesse*, Roma, N. Canesi, 1968.

¹⁹ Cfr. *Prefettura, Gabinetto*, b. 250, fasc. 2639/26, in ASLE.

²⁰ Cfr. *ibid.*, fasc. 2639/26, in ASLE.

il governo. È segnalata Maria Fontana Di Nunzio, «di anni 25 di Francavilla ivi domiciliata, mestiere di capraia, arrestata il 23 ottobre 1863 messa in libertà (giusta la nota del 5 dic. 1863 n. 7035)». ²¹

Dalla lettura delle carte processuali emerge un considerevole nucleo di donne accusate di aver tenuto pubbliche dimostrazioni contro lo stato con «discorsi tendenti a spargere malcontento, insulti, ingiurie, minacce, scritti e voci sediziose». ²² Se, come sostiene il Molfese, «[...] il brigantaggio dimostrava una vitalità che autorizzava le più nere previsioni per il 1863», ²³ l'emanazione di tale legge dovette rappresentare il mezzo per frenare il fenomeno brigantesco. Nella relazione svolta a conclusione dei lavori della commissione parlamentare d'inchiesta sul brigantaggio, ²⁴ il Massari indicava, non senza coraggio e onestà: «Il contadino non ha nessun vincolo che lo stringa alla terra. La sua condizione è quella del vero nullatenente [...] dove il sistema della mezzadria è in vigore, il numero dei proletari di campagna è scarso; ma là dove si pratica la grande coltivazione, sia nell'interesse del proprietario, sia in quello del fittaiolo, il numero dei proletari è necessariamente copioso. [...] Tanta miseria e tanto squallore sono naturale apparecchio al brigantaggio. La vita del brigante abbonda di attrattive per il povero contadino, il quale ponendola a confronto con la vita stentata e misera che egli è condannato a menare [...] il fascino della tentazione a tale operare sia irresistibile». ²⁵

Ma qual era la condizione di vita femminile? Gli scritti di Pani Rossi gettano luce sulla condizione di vita della donna nella società contadina: «La famiglia non ha unità, cresce e si discioglie; è in uso il concubinaggio che viene accettato da tutti; manca solo la benedizione del sacerdote. L'uomo può riconoscere anche due famiglie. [...] In questo modo è offesa la dignità di moglie, l'aureola di madre, la coscienza di donna, senza le sia dato sollevarsi da tanta umiltà per elevatezza di mente e di studio che non ebbe: solo ebbe polso per fatiche domestiche od a lottare coll'uomo finché ella si curvi alle percors-

²¹ *Ibid.*, fasc.2639/26, in ASLE.

²² *Ibid.*

²³ F. MOLFESE, *Storia del brigantaggio dopo l'Unità*, Milano, Feltrinelli, 1974.

²⁴ Cfr. G. MASSARI - S. CASTAGNOLA, *Il brigantaggio nelle provincie napoletane. Relazioni fatte a nome della Commissione d'inchiesta della Camera dei deputati*, Napoli, Stamperia dell'Iride, 1863.

²⁵ *Ibid.*, pp. 19-21.

«Virago della malavita macchiaiuola [...]»

se. Del marito fu prima: arnese di voluttà, poi madre e mucca dei figli; per breve ora massaia, da ultimo ancella».²⁶

Non si può pensare che in una banda ben organizzata si potesse fare a meno delle donne; vari sono i motivi che richiedono la presenza costante della donna: motivi logistici, di collegamento, di approvvigionamento e affettivi. È manutengola, druda (così viene definita dalle forze dell'ordine in senso dispregiativo), concubina che cerca di sviare le indagini della forza pubblica, riesce a raggiungere i covi con i viveri e le notizie, fa da messaggera tra banda e banda, vive una vita di disagi, per amore e dedizione al proprio uomo, marito, amante, padre, figlio o fratello che sia.

È la donna generalmente che ha il compito di curare comunicazioni; talvolta lasciata opportunamente ai crocicchi o messa a lavorare serenamente nei campi per ricevere informazioni dai soldati che, passando, si fermavano a chiedere loro consigli. Vivandiere e infermiere assolvevano a tali compiti, perché con le malattie, dovevano fare i conti anche i fuorilegge, che, non potendo disporre né di medici né di ospedali, erano soccorsi dalle donne, abili nel curare i feriti che venivano ricoverati nell'interno del bosco con abbondante paglia e qualche rara coperta oppure in anfratti. Sono numerosi gli esempi di "donne del brigante", più rari quelli di "brigantesse".

Si può tracciare una storia, e di tutte si può redigere un repertorio biografico, una fonte alla quale attingere per un sociale femminile, da quello demografico a quello economico-domestico della nostra provincia di Terra d'Otranto. Nella lettura dei processi, nei quali considerevole è il numero delle sentenze che si concludono con pene correzionali, alcune donne sono assolute perché, nella convinzione comune, si ritiene che siano incapaci di agire da sole.

Da queste carte vengono fuori squarci di un mondo contadino, nel quale il ruolo della donna, che sia moglie o amante poco importa, si confonde nel mondo familiare sino a perdersi nel nulla. È un *corpus* di processi che rappresenta il nucleo più sostanzioso della GC criminale e speciale della provincia di Terra d'Otranto.²⁷ Arrestate dalla guardia

²⁶E. PANI ROSSI, *La Basilicata*, Salerno, G. Civelli, 1972, pp. 82-84.

²⁷Negli anni 1860 -1861, i comuni interessati ai processi per i reati nella provincia di Terra d'Otranto erano i seguenti: Alessano, Andrano, Aradeo, Arnesano, Borgagne, Brindisi, Carosino, Carovigno, Castellana, Cavallino, Ceglie, Collepasso, Corsano, Copertino, Diso, Erchie, Francavilla Fontana, Gagliano, Galatina, Gallipoli, Ginosa, Grottaglie, Laterza, Latiano, Lecce, Maglie, Manduria, Martina Franca, Melendugno, Melissano, Mesagne, Minervino, Monteiasi, Monteroni, Mottola, Nociglia, Ostuni, Otranto,

nazionale, sono imputate nei processi²⁸ dei mandamenti territoriali da Taranto a Scorrano, da Castellaneta a Monteroni da Minervino a San Giorgio Ionico. In alcuni casi, le donne sono uniche imputate, come nel caso di Maria Carotenuto, Elisena Pasqualicchio, Angela Angona, Maria Valerio, Angela Montemurro (tutte arrestate dalla guardia nazionale) e Giuseppa Rocci, accusate di «cospirazione concertata e conchiusa a fine di distruggere l'attuale governo [...] e discorsi in luogo pubblico, strada, indiretti a spargere il malcontento [...]». Il fatto riguarda il rinvenimento il 12 giugno 1861 in abitato di Castellaneta da parte della guardia nazionale di una carta affissa sulla porta del monastero di monache. Il pubblico ministero, il 27 giugno 1861, dichiara «[...] esser troppo ridevole e puerile l'osservare nella definizione degli avvenimenti una cospirazione con componenti [...] sei infelici donne [...] per rovesciare un governo [...] senza uomini capaci a sostenerla».²⁹

La GC criminale, riunitasi in camera di consiglio, visti gli atti a carico delle imputate, rinvia per competenza al regio giudice di Castellaneta, che le condanna a sei mesi di carcere e alla multa di lire 59 e spese. In appello, ricevono la condanna a due mesi di pena correzionale di carcere per ciascuna e spese. Le condannate faranno ricorso alla cassazione di Napoli contro la decisione della GC di questa provincia di Terra d'Otranto. Nelle carte giudiziarie della corte di assise si segnalano molti casi in cui le donne sono imputate di «connivenza al brigantaggio, mercè somministrazione di viveri e ricovero». Nell'interrogatorio a cui è sottoposta l'imputata Marina Negro, emerge anche il "profilo" completo della donna, che dichiara di essere contadina «dimorante nel rifugio [...] in agro di Supersano, [...] nella casa posta al largo del santuario, ammogliata

Palagianello, Palagiano, Poggiardo, Presicce, Roccaforzata, Salice, San Donato, San Giorgio, San Pancrazio, S. Pietro Vernotico, Soleto, Sternatia, Taranto, Taviano, Torre S. Susanna, Uggiano, Montefusco, Vernole, Zollino.

²⁸Cfr. ASLE, GC criminale: Antonia Maria Filippo e Vitantonio Biasco, in territorio di Alessano e Corsano (proc. n. 251); Carmina Olimpo e Giovanna Tranza a Presicce (proc. n. 319); Vincenza Scellera alias "la siciliana" a Roccaforzata (proc. n. 320) e in altro processo a San Giorgio con Maria Vittoria Biasco, Maria Santoro, Carolina Livergo, Francesca Tocci e Santa Rosa Carrieri, da Scorrano (proc. n. 326); Angela Campaniello, Carmela Schinaia, Cristina Malandrino, Eleonora Simonetti, Francesca de Mitri a Taranto (proc. n. 338); Leonzia Barba in Monteroni (proc. n. 396); Teresa Coppola Santacroce e Oronza Cataldi (proc. n. 446); Maria Giuseppa Cavallo (proc. n. 435) in Taranto; Vincenza Chiriaco, Domenica Lezzi, Pantalea Filieri a Sternatia (proc. n. 431); Francesca Cocciole a Torre S. Susanna (proc. n. 442); Filomena Martino a Castellaneta (proc. 362); Elisabetta Greco nella masseria Giunta di Mottola (proc. n. 400); Rosaria Leone a Scorrano (proc. n. 427); Leonarda Nuzzaci (proc. n. 428); Rosalia e Maria Luisa Simone in Torre S. Susanna (proc. n. 440); Lucia Serrone in Minervino (proc. n. 394); Maria Rosaria Fai a Copertino (proc. n. 369).

²⁹Proc. n. 326, a. 1861, in ASLE.

«Virago della malavita macchiaiuola [...]»

con Antonio Nuccio, con due figlie e impossidente, analfabeta, di anni quaranta, di statura bassa (135 cm), dai capelli grigi e il naso aquilino, la fronte larga e il mento quadro, bocca giusta e faccia ovale, dal colorito pallido e gravida di tre mesi [...],³⁰ arrestata con l'accusa di «reato di sciente e volontaria somministrazione di ricovero e cibo al brigante Quintino Venneri di Alliste, direttore di associazione di malfattori [...] nel corso dell'anno 1866», dichiara «di aver prestato ricovero al Venneri sin dalla sua evasione dal carcere di Lecce [...] e poscia in relazione fino al mezzodì del 7 luglio 1866, giorno dell'uccisione [...] pochi istanti prima gli portava delle frise, una bottiglia di vino e quattro uova [...]».³¹

La Nigro e sua figlia Michela, diciassettenne con una “macchia sull'occhio”, saranno arrestate per aver dato asilo al brigante; comunque, a favore della minore, si terrà conto della sua posizione di «figlia di famiglia che non può opporsi al volere dei suoi». Interessante nella casistica dei processi la deposizione delle testimoni femminili,³² che spesso confermano i reati contestati alle accusate: Vita Mosco, una ragazza di undici anni, contadina di Supersano, dichiara alle autorità che «vedea continuamente stare sul muro del giardino della cappella un individuo vestito alla contadina con cappello di paglia in su la testa [...], seppi che quello era Venneri, [...] mi fu detto di non parlare a nessuno, che anzi quel medesimo incognito minacciavami col fucile di uccidermi se avessi parlato a chicchessia [...]».³³

Le carte consegnano agli atti i nomi di donne imputate nei processi, ma aprono squarci di luce su un universo femminile, caratterizzato da percorsi dolorosi: il 28 giugno 1863 si procede all'arresto di una venticinquenne contadina, Filomena Ippolito,³⁴ sorella di Giuseppe Ippolito, brigante della banda Pizzichicchio. Si era recata con la sorella Consiglia e altre contadine presso la masseria Vantagianne, nelle vicinanze del bosco d'Arneo per “sarchiare” verso la metà di marzo. Filomena riferisce nel corso dell'interrogatorio: «Al quinto giorno della permanenza nella masseria, Pizzichicchio giunge con la sua banda e mio fratello fu esso preso a forza dai medesimi e associato a forza alla loro banda [...] come il mio amante Antonio Pellizzieri, anche lui era con noi

³⁰Corte di Assise, b.111, fasc. 559, a.1866, cc. 21-23, in ASLE.

³¹*Ibid.*

³²*Ibid.*, Corte di Assise, cc. 24-25, in ASLE.

³³*Ibid.*, c. 26, in ASLE.

³⁴Corte di Assise, b. 114, fasc. 572, a.1863, c.14, in ASLE.

per lavorare alla masseria [...]. Non conosco i nomi dei briganti [...], essi ballavano e festeggiavano con le donne novolesi [...], non so nulla delle donne che lavavano la roba dei briganti [...]».³⁵

La testimone Giovanna Arnesano conferma la relazione amorosa dell'accusata con il Pellizzieri, e il legame con la banda del Pizzichicchio. Il processo³⁶ che riguarda Grazia Panico porta alla luce quel filone legato alle donne sottomesse alla volontà paterna e soggiogate dal «fascino del brigante»; il 31 luglio 1866 irrompono le forze militari nella masseria Fabbrizio, in agro di Gemini (Ugento) per arrestare il massaro fittuario Ippazio Panico di 70 anni e sua figlia Grazia di 23 anni, contadina. A denunciarli è Domenico Macrì, perché è Ippazio Panico che «tiene mano alla vita brigantesca del defunto Venneri Quintino [...] sia somministrandogli tutto quanto tornava necessario alla vita, sia in permettergli anche amoreggiare con sua figlia [...]».

Il ruolo di manutengolo dell'ucciso brigante Venneri è riconosciuto dalla stessa autorità municipale al padre Ippazio. Il 23 novembre del 1866, i carabinieri, con mandato di cattura, emesso dal pretore del mandamento di Ugento, si recano nell'abitazione di Grazia Panico, residente a Depressa e la conducono nelle carceri mandamentali di Presicce. Il foglio dell'interrogatorio riporta i connotati della donna: alta 1.65 cm, capelli neri, fronte piccola, ciglia nere, occhi cervoni, bocca regolare, il mento ovale e la faccia lunga, il colorito naturale, corporatura snella e cicatrici sul viso. È nubile e “impossidente”; a sua difesa la ragazza dichiara che il brigante Venneri, alias Melchiorre, è stato una sola volta in casa sua per mangiare un “paio d'uova” e che erano costretti a tenerlo in masseria perché lui li aveva minacciati. E a sua difesa sostiene che non gli “imbianca” le sue camicie e molto meno che gli “puliva” i vestiti e che era assolutamente falso che amoreggiasse con lui. L'imputata Panico sostiene di non aver subito il fascino del “bel giovine” e che lei non ha mai fatto la “spia” per tutto il tempo in cui è stato alla masseria, per aiutarlo a fuggire dai carabinieri. Grazia Panico viene rimessa in libertà, senza «farsi luogo a procedimento penale», perché i giudici ritengono che «non potrebbe rispondere mai di reato di connivenza con briganti che fossero alloggiati nella casa del padre e che la colpa dei genitori non si trasfonde ai figli, i quali sia per obbedienza ai

³⁵*Ibid.*, c. 16, in ASLE.

³⁶Cfr. *ibid.*, proc. 225, in ASLE.

«Virago della malavita macchiaiuola [...]»

voleri paterni, sia pur per timor reverenziale, sono spesso spettatori delle colpe dei genitori». ³⁷ Forse l'unica colpa di Grazia è quella di essersi innamorata di un brigante.

Con questi brevi riferimenti processuali si è voluto dare voce al tema della presenza femminile all'interno della vicenda del brigantaggio. La connotazione maschile delle bande armate era del tutto prevalente dal momento che non veniva accettata a livello operativo e dirigenziale la presenza delle donne in quanto incompatibile con il loro codice culturale. Un codice fondato sul primato della forza, della violenza fisica e morale, sulla salvaguardia dell'onore, non poteva tollerare che a livelli di responsabilità potessero accedere esseri considerati naturalmente inferiori e inaffidabili nel mestiere di depredate ed uccidere. Le carte mettono in luce un'altra faccia del rapporto donne e brigantaggio; donne che non sono state brigantesse, con un ruolo di supporto, ma sempre subalterno, giacché esse non giunsero quasi mai a responsabilità di un qualche livello nell'ambito organizzativo delle diverse bande. In molti casi esse furono piuttosto vittime, povere popolane, disperate, analfabete, e "invisibili" nella società e nella famiglia patriarcale. Forse il brigantaggio subito o vissuto parve, in casi estremi, l'occasione di un riscatto migliore per la loro esistenza.

³⁷ *Ibid.*, proc. 225, in ASLE.

ADRIANO CICERONE

La deterrenza nucleare israeliana:

Il “Critical Technological Assessment in Israel and NATO Nations” del 1987

Abstract: *The Israeli government has never officially denied nor confirmed that it possessed nuclear weapons. This policy of deliberate ambiguity, endorsed by the United States, is necessary for the country to maintain a level of nuclear deterrence at the minimum price of the possible political cost. In March 2015 the Pentagon has declassified a top secret document of 1987 entitled "Critical Technological Assessment in Israel". It describes in detail the Israeli technological progress in the 70's and 80's. This ratifies the end of the advantageous ambiguity: what are the possible consequences?*

Keywords: Nuclear weapons state; Deliberate ambiguity; Kissinger diplomacy; Israeli deterrence; Critical technological assessment.

Introduzione: Israele e il nucleare

L'energia nucleare è un'impressionante fonte energetica che rende chi la possiede detentore di un potere non indifferente, poiché comporta la cosiddetta “opzione nucleare”. Non si può negare, infatti, un legame tecnologico tra la produzione civile di energia nucleare e l'industria bellica.

Con l'espressione *Nuclear-Weapons States* (stati con armi nucleari) si indicano quelle nazioni che hanno costruito, hanno testato e sono attualmente in possesso di armi nucleari di qualunque tipo. In base ai termini del trattato di non proliferazione nucleare (NPT), entrato in vigore il 5 marzo 1970, sono considerate ufficialmente “stati con armi nucleari” quelle nazioni che hanno assemblato e testato ordigni nucleari prima del 1° gennaio 1967: Stati Uniti d'America, Russia (succeduta all'Unione Sovietica), Regno Unito, Francia e Cina. Oltre a queste, altre quattro nazioni, non aderenti al NPT, hanno sviluppato e sono in possesso di armamenti nucleari: India, Pakistan, Corea del Nord e Israele.¹

In questa cerchia ristretta, tuttavia, spicca per la sua atipicità Israele: da più di 40 anni la piccola nazione ebraica, geograficamente e demograficamente ridotta, con scarse

¹ Cfr. M. GERLINI, a cura di, *Quarant'anni di non proliferazione. Un dibattito fra storici e scienziati*, Roma, Edizioni Associate, 2010.

risorse naturali, politicamente isolata nel Medio Oriente arabo e nel consesso internazionale, ha una capacità nucleare. Informazioni in tal senso sono state raccolte da varie fonti, come i numerosi documenti declassificati del governo degli Stati Uniti che dimostrano come nel 1975 l'amministrazione statunitense fosse già convinta che Israele possedesse le armi atomiche e già precedentemente si era mobilitata per ottenerle.²

Israele, nel corso della sua vicenda storica contemporanea, attraverso un percorso iniziato poco dopo la dichiarazione d'indipendenza (maggio 1948), è riuscito ad acquisire una capacità nucleare, sovente non considerata e spesso sottaciuta, da molti analisti ritenuta di livello quantitativo e qualitativo molto elevato. Il paradosso dell'atomica di Gerusalemme si evidenzia nel fatto che dovremo riferirci alla bomba israeliana come alla bomba che non c'è, poiché mai ufficialmente testata e dichiarata.

Lo studioso israeliano Avner Cohen è uno dei pochissimi al mondo a poter far luce sul "grande tabù". Ricercatore presso il Centro per la sicurezza internazionale dell'Università del Maryland (USA), Cohen ha passato un decennio a studiarlo, pubblicando un lavoro monumentale: *Israel and the Bomb*, apparso negli Stati Uniti nel 1998. Israele è stato il sesto paese al mondo, e il primo nel Medio Oriente, ad acquisire la capacità di armamento nucleare; il programma atomico iniziò circa 50 anni fa, quando furono avviati i lavori di costruzione della principale infrastruttura nucleare a Dimona, nel deserto del Negev, non lontano da Beersheba.³ Per inquadrare nello scenario internazionale il programma nucleare israeliano non si può prescindere, tuttavia, da una visione globale dei fatti che si susseguirono dal 1948 e dei vari personaggi che si alternarono al potere o che comunque ebbero un ruolo essenziale nella politica nucleare d'Israele. Fin dalla sua nascita nel maggio del 1948 lo stato d'Israele si trovò a dover combattere guerre in successione per garantirsi uno "spazio vitale", insediandosi in Palestina e inimicandosi gli arabi. Più di cinquant'anni di conflitti regionali animano la breve esistenza dello stato sionista lacerato dall'eterna contesa tra ebrei e arabi: due "mondi" opposti, il primo moderno e avanzato, il secondo tradizionalista e arcaico. Ben-Gurion si preoccupò per la sicurezza di Israele fin dal suo

² Per i documenti storici, cfr. A. COHEN - W. BURR, *Israel Crosses the Threshold*, in «Bulletin of the Atomic Scientists», LXII, 3, May-June 2006; *The Battle over the NPT: The Warnke-Rabin Dialogue*, in <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/israel/documents/battle/index.html>.

³ Cfr. M. GERLINI, *Sansone e la Guerra fredda. La capacità nucleare israeliana fra le due superpotenze (1953-1963)*, Firenze, Firenze University Press, 2010.

nascere, data anche la realtà geopolitica dello stato, circondato da nemici. L'unica soluzione al problema fu una robusta forza deterrente che Ben-Gurion cercò di ottenere attraverso un'alleanza con le potenze occidentali per garantire l'integrità territoriale di Israele e anche con la costruzione di un'opzione nucleare.⁴ Egli fu sempre convinto della capacità della scienza ebraica e lo ribadì anche dopo le sue dimissioni nel 1963, fornendo in aggiunta una velata giustificazione al progetto nucleare: «Sono fiducioso [...] che la nostra scienza può fornirci le armi necessarie per dissuadere i nostri nemici dal dichiararci guerra. Sono fiducioso che la scienza sia in grado di fornirci l'arma che garantirà la pace, e scoraggerà i nostri nemici».⁵

Nel 1952 Ben-Gurion creò la commissione per l'energia atomica di Israele (IAEC), al cui comando pose un uomo altrettanto importante nello scenario che stiamo prendendo in considerazione, un chimico organico, definito il padre della bomba atomica israeliana, Ernest David Bergmann. L'anno successivo, rientrò nella politica israeliana, come ministro della difesa, Shimon Peres, che rappresentò l'ultimo tassello che, insieme con gli altri due, avrebbe «trovato un'alleanza internazionale per la costruzione della bomba: fin dall'inizio si erano resi conto che la bomba sarebbe stata finanziata privatamente da ricchi americani e da ebrei che condividevano il loro sogno di un estremo deterrente per Israele».⁶ Questo consentì loro due vantaggi non indifferenti, ossia mantenere il segreto sulla bomba e una notevole influenza sui presidenti americani, poiché gli ebrei americani rappresentavano un numero abbastanza elevato di elettori. Israele ebbe il suo primo approccio al nucleare nell'estate del 1954, grazie all'aiuto esterno degli Stati Uniti che proposero la costruzione di un piccolo reattore nucleare destinato alla ricerca scientifica, nell'ambito del programma *Atoms for Peace*.⁷

Nella seconda metà degli anni cinquanta Israele rafforzò la sua intesa con la Francia grazie a interessi comuni in politica estera; il punto di maggior coesione si ebbe con la guerra di Suez, dinanzi al comune nemico Nasser. Nel 1956 la Francia accettò di fornire a Israele un reattore nucleare da 18 megawatt, ma dopo l'invasione dell'Egitto da parte

⁴ Cfr. A. COHEN, *Israel and the Bomb*, New York, Columbia University Press, 1998, p. 12.

⁵ COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., p. 13.

⁶ S.M. HERSH, *L'opzione H*, Milano, Rizzoli, 1991, p. 27.

⁷ COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., pp. 44-47; cfr. HERSH, *L'opzione H*, cit., p. 26.

di Israele, l'accordo fu rivisto per fornire un reattore da 24 megawatt.⁸ Il complesso che dovette ospitare il reattore fu costruito a Dimona, nel deserto del Negev. Per proteggere il programma sulle armi nucleari di Israele e mantenere il segreto su di esso fu creata un'organizzazione apposita, il LEKEM.⁹ Molti tecnici francesi parteciparono alla costruzione dell'impianto e l'acqua pesante per far funzionare la fissione nucleare fu introdotta clandestinamente dalla Norvegia.¹⁰ Gli Stati Uniti seppero dell'esistenza dell'impianto nel 1958 con voli di ricognizione strategica compiuti da aerei spia *U-2*, autorizzati da Eisenhower, ma che comunque non servirono a molto. Infatti, nonostante le prove acquisite, «le alte sfere decisero di lasciar perdere e così fu», afferma Brugioni, membro dello staff della divisione fotografica dei servizi segreti degli Stati Uniti.¹¹ La superpotenza occidentale decise, quindi, di nascondersi, per il momento, dietro un'apparente estraneità alla vicenda.

Il vasto fiume di notizie, molte delle quali non declassificate, lascia solo intuire determinati aspetti dello sviluppo del nucleare israeliano; ciò che non può essere luogo di diatriba è che le varie relazioni, che iniziarono a intrecciarsi fra loro sin dalla nascita dello stato di Israele, sfociarono in un anno ricco di eventi, incontri e crisi: il 1960. Fu quello l'anno in cui divenne operativo il reattore di Soreq, ma fu anche l'anno in cui iniziarono a cambiare i rapporti con la Francia e con gli Stati Uniti, a causa di crisi diplomatiche innescate dalla stampa, che produssero a loro volta una reazione per la quale sia la Francia sia gli Stati Uniti si allontanarono da Israele, liberandosi da tutte le responsabilità riguardanti il suo progetto nucleare. È interessante analizzare l'incontro del 10 marzo tra il primo ministro israeliano Ben-Gurion e il presidente Eisenhower. Dal memorandum della conversazione emerge la paura israeliana per l'influenza russa in Egitto, quindi per i possibili attacchi aerei da parte degli egiziani, non giustificabile se non considerando la necessità di difendere i reattori nucleari siti sul proprio territorio. Ben-Gurion avanzò la richiesta di missili *Hawk* e la concessione di un sistema di rilevamento antiaereo per cui si era raggiunto l'accordo. Il sistema missilistico fu

⁸ Per l'analisi delle opportunità concesse allo sviluppo nucleare israeliano dalla guerra di Suez, cfr. COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., pp. 52-60.

⁹ LEKEM, acronimo ebraico che, tradotto, sta per Ufficio relazioni scientifiche; non è altro che un'agenzia d'*intelligence* israeliana guidata da B. Blumberg e R. Eitan, citata in V. MARCONI, *Israele e la politica di ambiguità*, in «Eurasia-rivista.org», June 23, 2010.

¹⁰ Cfr. COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., pp. 60-62.

¹¹ Cfr. HERSH, *L'opzione H*, cit., pp. 55-67.

La deterrenza nucleare israeliana

negato, confermando, però, il costante aiuto statunitense a Israele dal punto di vista economico.¹²

Nello stesso periodo iniziò a manifestarsi il disagio di De Gaulle verso il coinvolgimento francese in Israele: volle, infatti, che Israele annunciasse pubblicamente l'esistenza del reattore di Dimona e che lo sottoponesse a ispezioni internazionali, altrimenti non avrebbe più concesso l'uranio per il reattore. In quel momento, il programma nucleare di Israele non aveva ancora attratto l'attenzione internazionale; quindi, si può supporre che il programma israeliano avesse già raggiunto un livello elevato, dato che la Francia temeva un suo coinvolgimento in uno scandalo internazionale. De Gaulle, pertanto, non volle sentirsi responsabile di aver reso inevitabile la creazione della bomba nucleare israeliana. Si offrì anche di vendere a Israele più cacciabombardieri e si disse pronto a difendere il piccolo stato da qualunque attacco. Ben-Gurion non poté che essere soddisfatto della disponibilità del presidente francese, ma non pensò minimamente di bloccare i lavori o permettere ispezioni internazionali, così si optò per un accordo secondo cui le società francesi avrebbero avuto l'uranio e le parti del reattore già ordinate e Israele avrebbe reso pubblica l'esistenza del reattore e portato avanti da solo la costruzione di Dimona. Effettivamente nulla cambiò.¹³

In questo periodo anche la stampa, come già anticipato, ebbe un ruolo fondamentale. Alla fine del 1960, infatti, molti articoli sui quotidiani inglesi e americani immisero Dimona nello scenario internazionale, provocando una crisi diplomatica. Tra gli altri, Hersh pone l'accento sull'importanza dell'articolo del «New York Times» scritto da John Finney, riportando l'intervista all'infuriato John McCone, presidente della commissione per l'energia atomica.¹⁴ Ovviamente l'articolo fece molto scalpore, come tutti gli altri, perché denunciò un Israele deliberatamente bugiardo che, con l'aiuto francese, aveva costruito un reattore, mentendo nel corso degli anni; infatti, varie furono le attività attribuite alle strutture di Dimona: da impianto tessile a industria per la lavorazione del manganese. Risulta comunque strano che gli Stati Uniti abbiano iniziato a preoccuparsi solo nel momento in cui tutto fu reso pubblico dai media, perché già da

¹² Cfr. *Memorandum of Conversation*, March 10, 1960, *ibid.*, p. 52.

¹³ Cfr. HERSH, *L'opzione H*, cit.; M. GERLINI, *Sansone e la Guerra Fredda*, cit.

¹⁴ Cfr. *ibid.*

tempo i vertici americani erano in possesso delle prove con cui poter accusare Israele.¹⁵ Ebbe un'influenza abbastanza importante la testimonianza di Henry Gomberg, uno scienziato nucleare, che appena rientrato da una visita a Dimona fu interrogato dalla CIA e espresse il suo parere, denunciando l'esistenza di due progetti israeliani: il primo a Soreq, pubblicamente supportato dagli Stati Uniti, e il secondo a Dimona, occulto e di natura militare, sostenuto dalla Francia.¹⁶ Fu necessario che Israele affermasse pubblicamente che l'impianto di Dimona era stato costruito per scopi pacifici e lo aprisse a ispezioni internazionali per rassicurare i nemici e il mondo intero.

Alla richiesta statunitense di ispezioni a Dimona, Israele rispose solo con semplici chiarimenti e rassicurazioni che all'amministrazione americana non bastarono più: Eisenhower non poté correre il rischio di essere considerato il mentore della bomba nucleare israeliana. Allo stesso tempo, il governo americano non poté permettere a Israele di acquisire un deterrente nucleare da usare contro gli arabi e, per impedirglielo, ostacolò lo stato sionista a livello politico, ma non tecnico-scientifico. Volle costringerlo a negare la natura di ciò che faceva, compromettendo così l'efficacia del nucleare come deterrente.¹⁷ L'amministrazione Eisenhower consegnò a Kennedy, forte sostenitore dell'anti-proliferazione nucleare, una crisi ormai chiusa con la dichiarazione degli scopi pacifici del progetto del Negev e l'approvazione da parte di Israele del principio delle ispezioni. In più nacque quella che è definita la politica di ambiguità che accompagna Israele fino ai nostri giorni.

Tra il 1961 e il 1963, l'amministrazione Kennedy esercitò una grande pressione su Ben-Gurion per l'accettazione di ispezioni internazionali a Dimona e per la rinuncia di Israele alle armi nucleari. Nel 1962 il presidente invitò il ministro degli esteri israeliano, Golda Meir, per un colloquio privato. Hersh evidenziò che questo invito fu un primo passo contro la *leadership* del primo ministro israeliano, dato che nelle parole di Kennedy si notò una chiarezza di accenti che con Ben-Gurion non vi era mai stata, nemmeno ai tempi di Eisenhower: «Chiediamo la cooperazione di Israele allo stesso modo in cui cooperiamo con Israele per aiutarlo ad affrontare le sue necessità. [...]

¹⁵ Cfr. *ibid.*, p. 3. Si tratta delle foto degli aerei di ricognizione U-2 volutamente ignorate dal presidente Eisenhower.

¹⁶ Cfr. la ricostruzione proposta in COHEN, *Israel and the Bomb*, cit.

¹⁷ Cfr. M. GERLINI, *Waiting for Dimona*, in «Cold War History», X, 2, May 2010, pp. 143-150.

Penso che sia abbastanza chiaro che, in caso di invasione, gli Stati Uniti appoggierebbero Israele. È questa la nostra posizione. [...] Ciò che desideriamo per Israele è determinato dalle reciproche relazioni che procedono su un doppio binario. La sicurezza futura di Israele dipende in parte da ciò che esso fa con gli arabi, ma anche da quello che fa con noi».¹⁸

Questa pressione, apparentemente non modificò la politica di Israele, ma fu un fattore che contribuì alle dimissioni di Ben-Gurion nel 1963. Nella ricostruzione storica di Cohen questo punto è rimarcato: si afferma che, per forzare Ben-Gurion ad accettare le condizioni, Kennedy esercitò la leva più utile a disposizione di un presidente americano nel trattare con Israele: la minaccia che una soluzione insoddisfacente avrebbe messo a repentaglio l'impegno del governo degli Stati Uniti a continuare a sostenere Israele.¹⁹ Poche settimane prima delle brusche dimissioni di Ben Gurion, degno di nota fu l'incontro tra Kennedy e Peres, voluto da quest'ultimo per chiarire o concludere la vendita dei missili *Hawk*, ancora in sospeso. Alla domanda del presidente americano sugli sforzi israeliani nel settore atomico, seguì quella che Hersh definisce la menzogna che sarebbe diventata la risposta ufficiale israeliana negli anni a venire: «Posso dirle esplicitamente che non introdurremo armi atomiche nella regione. Noi non saremo certamente i primi a farlo. Non ne abbiamo alcun interesse. Al contrario, il nostro interesse mira a ridurre la tensione sugli armamenti, mira addirittura a un disarmo totale».²⁰

Le ispezioni al centro di Dimona iniziarono sotto la supervisione di Kennedy e si conclusero sotto la presidenza Johnson; l'esito delle ispezioni fu sempre negativo, ma col passare del tempo gli israeliani tennero sempre più al rispetto delle proprie condizioni di visita, con un tempo limite prestabilito, nei giorni decisi preventivamente. È stata l'ombra dell'Olocausto a spingere Israele a rischiare il tutto per tutto, anche la sua stessa esistenza, se si pensa che i sostenitori del programma considerarono valida la cosiddetta "opzione Sansone".²¹

¹⁸ Tratto dalle note sull'incontro Kennedy-Meir tenutosi qualche giorno dopo il Natale del 1962 a Palm Beach, nella residenza del presidente degli Stati Uniti, in Florida. HERSH, *L'opzione H*, cit., p. 133.

¹⁹ Cfr. COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., pp. 99-113.

²⁰ HERSH, *L'opzione H*, cit., p. 134.

²¹ Sull'esempio biblico di Sansone che chiese per l'ultima volta la forza a Dio dopo essere stato catturato, e in seguito, appoggiandosi alle colonne del tempio, lo fece crollare, provocando la sua morte e quella dei

1. Kissinger e la sua lettura alternativa del nucleare israeliano

Il mutamento nella politica statunitense nei confronti di Israele si fece più vivo al termine della presidenza Johnson ed ebbe il suo apice con Nixon, che, grazie anche alle capacità di grande stratega del suo segretario di stato Kissinger, riuscì a risolvere la difficile questione del nucleare israeliano. Gli Stati Uniti che, in principio, non avevano desiderato un Israele nuclearizzato nello scenario mediorientale, avallarono successivamente ciò che lo storico Cohen definì «opacità nucleare»,²² accettando di fatto lo *status* di *nuclear-weapon state* per Israele, dal momento che avevano compreso a pieno le sue ragioni.

Nixon, infatti, rafforzò il legame con Israele, considerandolo come l'unica fortezza occidentale in Medio Oriente, specie dopo l'indiscutibile vittoria del 1967. Egli stesso ribadì: «Siamo per Israele perché Israele, dal nostro punto di vista, è l'unico paese nel Medio Oriente che è a favore della libertà ed è un ostacolo effettivo all'espansione sovietica».²³ Nel 1968 si verificò anche un cambiamento al vertice in Israele: l'improvvisa morte, a causa di un attacco cardiaco, di Levi Eshkol condusse la prima donna eletta a ricoprire la principale carica politica dello stato d'Israele. Golda Meir fu nominata primo ministro e, fin dall'inizio, decise di mantenere uno *status* di continuità con il governo di Eshkol; strinse, anche, ottimi rapporti con gli Stati Uniti, in particolare col presidente Nixon e con la comunità ebraica americana, la più grande al mondo.

L'analisi dei documenti declassificati riguardanti gli anni di Nixon, è sicuramente essenziale per definire il mutamento, ancor più marcato, dell'amministrazione statunitense nei confronti del nucleare israeliano. Già la decisione di ratificare il NPT, sottolineando che questo non avrebbe comportato un nuovo coinvolgimento americano all'estero, lasciò intendere che Nixon era intenzionato a mettere da parte il dissidio sul

suoi nemici, Israele era disposto a fare altrettanto. Se non fosse riuscito a vincere con le armi convenzionali, avrebbe usato l'ordigno nucleare provocando la morte dei nemici ma anche la propria, viste le dimensioni dello stato, la conformazione geografica del Medio Oriente e la potenza di un'arma nucleare.

²² Per «opacità nucleare», Cohen intende una situazione per cui i leader del paese negano l'esistenza di queste armi, ma l'evidenza della loro esistenza è tale che di fatto influenza gli altri paesi e le loro azioni. È diversa dall'«ambiguità», poiché ormai c'è ben poca incertezza sul fatto che Israele abbia le armi nucleari. L'opacità assunse col tempo i segni distintivi di una tattica di sicurezza nazionale. Cfr. COHEN, *Israel and the Bomb*, cit.

²³ R.M. NIXON, *Memoirs*, London, Sidgwick & Jackson, 1978, p. 481.

La deterrenza nucleare israeliana

nucleare israeliano.²⁴ Lo stesso Senior Review Group (SRG),²⁵ presieduto dal consigliere della sicurezza nazionale Kissinger, cercò di avanzare delle soluzioni alla situazione di Israele. Come si evince dal documento prodotto, l'intenzione fu di controllare lo sviluppo del nucleare israeliano. Ma, grazie a Kissinger, l'unico dei membri che conosceva dal principio il pensiero di Nixon, furono apportate delle novità alle vecchie documentazioni citate, che consentirono a Israele la libertà necessaria per proseguire nei suoi intenti.²⁶ Nonostante ulteriori incontri, conversazioni e lettere, Israele non intese abbandonare la sua posizione: pertanto, i negoziati proseguirono per inerzia, senza che, peraltro, Nixon prendesse posizione. Infatti, come afferma lo stesso Hersh, «R. Nixon e H. Kissinger affrontarono l'inizio della nuova presidenza con la convinzione che le ambizioni nucleari israeliane fossero giustificate e comprensibili e, iniziato il loro mandato, compirono un passo ulteriore: le appoggiarono».²⁷ Nel 1969, ad esempio, secondo il promemoria che seguì alle visite d'ispezione al reattore nucleare di Dimona, «il *team* [della commissione per l'energia atomica] è giunto alla conclusione che il governo statunitense non è intenzionato a sostenere un vero sforzo di "ispezione", in cui gli ispettori del *team* possano sentirsi autorizzati a porre direttamente domande pertinenti e/o a insistere che venga loro consentito di visionare documentazioni, materiali e simili. Agli ispettori è stato raccomandato di non causare controversie, comportarsi da "gentiluomini" e non manifestare disaccordo con la volontà dei padroni di casa. In un'occasione sembra che i membri del *team* siano stati criticati duramente dagli israeliani per essersi "comportati come ispettori" e la critica venne accolta anziché essere rifiutata».²⁸

In preparazione dell'incontro tra Nixon e Golda Meir, previsto il 26 settembre del 1969, il dipartimento di stato inviò al presidente un memorandum in cui suggerì di

²⁴ Cfr. *National Security Decision Memorandum 6*, February 5, 1969, Declassification release by NSC, Secret.

²⁵ Piccolo gruppo di funzionari della Casa Bianca, Dipartimento di Stato, CIA e del dipartimento della difesa che furono al corrente delle discussioni interne nei confronti del programma nucleare di Israele, ed ebbero il compito di formulare soluzioni e fare il punto della situazione sull'argomento.

²⁶ Cfr. *Document from the Senior Review Group*, ("The Issues for Decision"), n.d. [Early July 1969], in NATIONAL PRESIDENTIAL MATERIAL PROJECT (NPMP), National Security Council Files (NSCF), box 604, Israel, vol. II, Top Secret/Nodis/Sensitive.

²⁷ HERSH, *L'opzione H*, cit., p. 231.

²⁸ *Memorandum of Conversation*, ("1969 Dimona Visit"), August 13, 1969, in Department of State Records, Record Group (RG) 59, SN 67-69, AE 11-2 Isr., Secret/Nodis.

assumere un tono duro e irremovibile sulla questione nucleare, ancora irrisolta.²⁹ Ovviamente, Nixon avrebbe seguito le proprie idee o, tutt'al più, i suggerimenti di Kissinger, che a quel tempo era consigliere per la sicurezza nazionale (il segretario di stato era William Rogers). Scrive lo stesso Kissinger: «Golda Meir arrivò a Washington il 25 settembre: era il suo primo viaggio all'estero da quando era primo ministro. [...] Le cose che Golda Meir doveva dire a Nixon erano molto semplici. Gli Stati Uniti non avrebbero dovuto consentire a Nasser di rifuggire dalle proprie responsabilità nella stipulazione della pace lasciando che altri ne stabilissero i termini; l'Unione Sovietica avrebbe dovuto comprendere chiaramente che gli Stati Uniti non avrebbero permesso la distruzione d'Israele; gli arabi avrebbero dovuto capire che Israele non era debole. Solo a queste condizioni la pace sarebbe stata possibile. Nixon [...] non era ancora disposto a esercitare pressioni su Israele, principalmente per ragioni di politica interna e non ebbe alcuna difficoltà ad assicurare a Golda Meir l'assistenza americana in caso di attacco sovietico. Gli stava inoltre a cuore la forza di Israele perché non voleva che gli Stati Uniti dovessero assumersi il peso delle battaglie di Israele, e questo coincideva perfettamente con il punto di vista di Golda Meir».³⁰ Il faccia a faccia tra i due avvenne nell'ufficio ovale di Nixon, ed è considerato l'evento più misterioso di questo periodo, perché non vi furono trascrizioni o registrazioni di quel colloquio; la stessa Meir «negli anni successivi non discusse mai del contenuto della sua conversazione privata con Nixon, affermando soltanto: “Io non potevo citarlo allora, e non lo citerò ora”».³¹ Ciò che fu chiaro è che, nel settembre del 1969, venne raggiunto un nuovo accordo con la nuova amministrazione Nixon.

Golda Meir chiarì i motivi che condussero Israele a sviluppare una capacità nucleare e le ragioni della mancata adesione al NPT, dichiarando, tuttavia, che lo stato ebraico non intendeva diventare una potenza nucleare dichiarata; in termini operativi, questo significava che Israele non avrebbe testato alcun ordigno, non avrebbe dichiarato di essere potenza nucleare e, soprattutto, non avrebbe utilizzato la minaccia nucleare contro gli stati della regione, mantenendo l'atomica non in condizioni di prontezza

²⁹ *Secretary of State William Rogers to President Nixon*, (“Suggested Position for You to Take with Israeli Prime Minister Meir during Her Forthcoming Visit”), September 18, 1969, RG 59, SN 67-69, Pol. 7 Isr., Top Secret/Nodis.

³⁰ H. KISSINGER, *Gli anni della Casa Bianca*, Milano, SugarCo, 1980, pp. 297-298.

³¹ COHEN - BURR, *Israel Crosses the Threshold*, cit., p. 28.

operativa.³² Israele non avrebbe aderito, quindi, al NPT, ma non avrebbe nemmeno violato le clausole dell'accordo. In seguito al compromesso Meir-Nixon, le visite annuali a Dimona cessarono e gli Stati Uniti smisero di fare pressione su Israele affinché aderisse al NPT, adottando *de facto* la politica definita del “*don't ask, don't tell*”.³³ L'intesa raggiunta fu l'unica soluzione possibile, in grado di rispondere alle particolari esigenze di sicurezza israeliana e al possesso di armi nucleari, senza danneggiare, al contempo, l'impegno statunitense nel campo della non proliferazione.

Subito dopo il colloquio privato Meir-Nixon, precisamente l'8 ottobre dello stesso anno, Kissinger presentò a Nixon un memorandum in cui affrontava tre punti fondamentali. Riprese in esame le risposte informali di Rabin alle tre domande di Richardson,³⁴ analizzando le implicazioni politiche che queste avrebbero comportato e proponendo dei suggerimenti per la reazione statunitense: «1. “Israele non diventerà una potenza nucleare”. [...] Dal momento che il concetto israeliano di “potenza nucleare” suggerisce i concetti del NPT, voi affermate che Israele ci assicura di rimanere un “*non-nuclear-weapon state*”, assumendo gli obblighi di un tale stato come definito dall'articolo II del NPT. [...] Ciò in effetti richiederebbe agli israeliani di accettare privatamente l'obbligo chiave del NPT, pur consentendo loro più tempo per risolvere la loro posizione sugli aspetti generalmente più sgradevoli del trattato».³⁵

In questo primo punto, dato che il trattato lasciò alla buona volontà dei paesi che possedevano l'arma, non esplosa, le condizioni per lo smembramento di essa, Kissinger sottolineò a Nixon che sarebbe stato necessario chiedere a Israele di mantenere il massimo riserbo sulla questione e in più la garanzia che sarebbe rimasto uno stato non nucleare. «2. “Israele non schiererà missili strategici almeno fino al 1972”. [...] La proposta israeliana è accettabile, a condizione che Israele si impegni a ulteriori

³² I tre principi-guida dell'accordo: “*No test, no declaration, no public display of its nuclear capabilities*”. Cfr. MARCONI, *Israele e la politica di ambiguità*, cit.

³³ Cfr. *ibid.*

³⁴ Avvocato e politico statunitense, membro del gabinetto di Nixon, Richardson intrattene rapporti con Rabin nel 1969. Per le domande in questione, cfr. *Richardson to President*, (“Israel's Nuclear Program”), August 1, 1969, in NPMP, NSCF, box 604, Israel, vol. II, Top Secret/Nodis. Citate con le relative risposte anche in *Kissinger to the President*, (“Discussions with the Israelis on Nuclear Matters”), October 7, 1969, in NPMP, NSCF, box 605, Israel, vol. III, Secret/Sensitive/Nodis; COHEN - BURR, *Israel Crosses the Threshold*, cit., p. 28.

³⁵ *Kissinger to the President*, (“Rabin Proposed Assurances on Israeli Nuclear Policy”), October 8, 1969, p. 3, in NPMP, NSCF, box 605, Israel, vol. III, Secret/Nodis/Sensitive.

discussioni sul tema nel 1971 o prima di decidere di schierare i missili». ³⁶ Su questo punto, Kissinger evidenziò che sarebbe stato opportuno chiedere a Israele di non schierare i missili, perché ciò avrebbe fatto intendere il possesso degli ordigni nucleari. Ancora: «“Il nuovo governo Israeliano considererà il NPT”. Si preferisce un accordo che preveda un vigoroso sforzo personale del primo ministro Meir per vincere l’approvazione del gabinetto sulla firma e ratifica del NPT da parte di Israele». ³⁷ Secondo Kissinger, infatti, la firma del trattato non avrebbe comportato rischi per la capacità nucleare israeliana, né avrebbe diminuito la cognizione araba della superiorità militare convenzionale d’Israele.

L’approvazione presidenziale del memorandum nel suo complesso sancì definitivamente la fine della questione nucleare, per molto tempo rimasta irrisolta; anche se, come si evince dal memorandum del 26 gennaio 1970, per gli alti funzionari americani, come Sisco e Wheeler, la firma israeliana del NPT era troppo importante per essere lasciata in sospenso. ³⁸ Kissinger, però, già precedentemente aveva affermato che non era più il caso di risollevarla la questione con Israele. ³⁹ Da quel momento in poi, comunque, la *special relationship* tra i due paesi si modificò ulteriormente, rafforzandosi.

Dalla disamina dei documenti e dei testi, quindi, non si può certo dubitare di quanto il rapporto Stati Uniti-Israele sia stato fondamentale per la nascita e lo sviluppo dell’intero programma nucleare israeliano. Nel medesimo modo si deve accettare il fatto che dal 1970 Israele acquisì “pubblicamente” lo *status* di “*nuclear-weapon state*”, peraltro mai confermato. Questi elementi contribuirono a fornire al piccolo stato sionista un potere enorme che, a detta degli oppositori del nucleare israeliano, gli consentì di «annientare i suoi vicini con l’arroganza». ⁴⁰

³⁶ *Ibid.*, p. 5.

³⁷ *Ibid.*, p. 6.

³⁸ Cfr. *Minutes* (“Meeting of Special NSC Review Group on Israeli Assistance Requests”), January 26, 1970, in NPMP, NSC Institutional Files, box H-111, SRG Minutes Originals 1970, Top Secret.

³⁹ Cfr. *Kissinger to Nixon*, (“Israel’s Nuclear Program”), November 6, 1969, p. 2, in NPMP, NSCF, box 605, Israel, vol. III, Top Secret/Nodis.

⁴⁰ S. CATTORI, *Intervista esclusiva a Mordechai Vanunu*, in «Réseau Voltaire», October 14, 2005.

2. *Gli anni settanta e ottanta: le implicazioni dello sviluppo nucleare*

L'allentamento della pressione da parte di Washington su Israele non subì variazioni, eliminando addirittura qualsiasi limitazione su Dimona. A questo punto le tecniche nucleari furono affinate, le teorie scientifiche furono sostenute dalla pratica e, di conseguenza, molti problemi legati alla costruzione vera e propria degli ordigni furono risolti. L'assenza di limitazioni statunitensi donò anche tranquillità alla popolazione, come affermò un ufficiale israeliano in quel periodo: «Il giorno in cui abbiamo avuto un numero di bombe tale da sentirci tranquilli abbiamo cessato di parlarne. La gente si era resa conto che, nel momento in cui la bomba era in nostro possesso, anche noi eravamo diventati dei bersagli».⁴¹

Alla fine della guerra dello Yom Kippur, lo stato ebraico disponeva di un arsenale nucleare pienamente funzionante e schierabile; la capacità nucleare, sebbene opaca, comunque non era più un segreto per le due superpotenze dell'epoca. Il periodo storico dal 1974 in poi può essere considerato come il periodo dell'opacità e di ampliamento e perfezionamento dell'arsenale atomico. L'opacità nucleare, da situazione improvvisata e semi-permanente, diventò la politica strategica ufficiale dello stato ebraico. Una politica di pieno successo, in quanto divenne un pilastro indispensabile della dottrina di sicurezza, garantendo i benefici della deterrenza con costi politici contenuti. Nel contempo provvide, inoltre, a depennare la questione dell'arsenale nucleare dalle controversie esistenti nelle relazioni con gli Stati Uniti. Dal 1974 in poi, l'arsenale crebbe rapidamente, proprio in ragione dei vantaggi garantiti dall'opacità. Nel lasso di tempo considerato, infatti, l'armamentario atomico subì un rapido cambiamento, dalle dozzine di testate a bassa potenza di prima generazione si passò a un arsenale moderno e qualitativamente avanzato. Da metà degli anni '70, quindi, la struttura nucleare di Dimona venne ampliata e modernizzata per essere in grado di produrre nuovi e più sofisticati ordigni nucleari, più piccoli o più potenti e in maggiore quantità. Nel 1976, in un rapporto della Central Intelligence Agency, si affermò che Israele fosse dotato di 10-20 armi nucleari, prodotte col plutonio di Dimona; il dato, però, era errato in quanto tutte le previsioni quantitative e qualitative sulle testate nucleari israeliane dovettero

⁴¹ Intervista a un ufficiale israeliano, in HERSH, *L'opzione H*, cit., p. 240.

essere considerate al rialzo, per i notevoli sviluppi tecnico-scientifici della ricerca israeliana.⁴²

In merito alla problematica dei test, sicuramente Israele riuscì a sfruttare le esplosioni francesi per raccogliere i dati necessari alla progettazione delle sue armi; in particolare, le prime armi prodotte non ebbero bisogno di specifiche prove, in quanto i ricercatori avrebbero potuto testare le componenti non-nucleari singolarmente. Il dilemma, invece, rimase per i modelli più sofisticati di ordigni, certamente testabili con le simulazioni al computer, ma di cui si sarebbe dovuto necessariamente condurre un esperimento reale, per valutarne l'efficienza e la potenza di esplosione. La soluzione al problema dei test avvenne, molto probabilmente, il 22 settembre 1979, quando un satellite da osservazione statunitense, il *Vela*, rivelò il *flash* di un'esplosione nucleare nell'area meridionale dell'Oceano Indiano. L'esplosione, un test congiunto israelo-sudafricano, in realtà era solamente la serie visibile di tre deflagrazioni, le prime due nascoste dalle nuvole e la terza (probabilmente una bomba al neutrone) casualmente rivelata dall'aprirsi delle nuvole. Le osservazioni del satellite *Vela* trovarono diverse spiegazioni; la più plausibile e convincente fu quella avanzata dagli scienziati del Los Alamos National Laboratory, che, avendo calibrato gli strumenti del satellite solamente da un mese, ritennero corretti i dati inviati dallo spazio e quindi conclusero con una valutazione positiva di detonazione nucleare. La questione venne velocemente risolta da una commissione presidenziale, nominata dall'amministrazione Carter, che reputò l'esplosione come la traccia di un meteorite precipitato nell'oceano.⁴³ Certamente si trattò di un test israeliano, forse di una granata di artiglieria, in una prova di verifica dell'efficienza delle testate, avvenuta con l'assistenza logistica sudafricana. Da questa cooperazione, riconosciuta da vari storici e giornalisti, è nata la denominazione, alquanto mistificante, di Israele come alleato dell'*apartheid*.

La conferma pubblica della produzione di armi nucleari da parte di Israele giunse nel 1986, quando M. Vanunu, ingegnere presso la centrale di Dimona, fornì al giornale britannico, «Sunday Times», fotografie di impianti nucleari israeliani e la sua

⁴² Cfr. *ibid.*, pp. 217-84. Sullo sviluppo della forza nucleare in questi anni, cfr. R.S. NORRIS - W.M. ARKIN - H.M. KRISTENSEN - J. HANDLER, *Israeli Nuclear Forces 2002*, in «Bulletin of the Atomic Scientists», LVIII, 5, September-October 2002, pp. 73-75.

⁴³ Cfr. *ibid.*, pp. 299-311.

La deterrenza nucleare israeliana

testimonianza in merito alla produzione di plutonio e componenti per bombe nucleari. Secondo le rivelazioni di Vanunu, nel 1986 Israele possedeva già 200 armi nucleari.⁴⁴ Le fotografie di Vanunu permisero di rivelare al mondo, per la prima volta, l'esistenza dell'impianto sotterraneo di separazione del plutonio, in cui Israele produceva circa 40 kg. all'anno di materiale, quantitativo di molto superiore a quanto stimato. Le immagini mostravano un *design* delle testate molto sofisticato, che consentiva ai tecnici israeliani di produrre bombe con solamente 4 kg. di plutonio; questa capacità tecnologica inaspettata, di fatto, ampliava notevolmente l'entità dell'arsenale ebraico. Secondo la valutazione statunitense, Israele poteva produrre tutte le tipologie di armi nucleari che statunitensi e sovietici erano in grado di creare. Il dottor Taylor, uno dei più grandi esperti mondiali di armi nucleari, studiando le foto scattate da Vanunu dentro Dimona, in una trascrizione della sua testimonianza, affermò: «Non c'è nessun dubbio che Israele, da almeno un decennio, sia uno stato dotato di armi nucleari. Il programma nucleare israeliano è considerevolmente più progredito di quanto indicato da qualsiasi precedente rapporto o ipotesi di cui sono a conoscenza».⁴⁵ Un altro scienziato, il dottor F. Barnaby, confermò come autentica la testimonianza di Vanunu, dopo averlo intervistato con l'intento di trovare delle lacune scientifiche nella sua storia: «Come fisico nucleare, mi è stato chiaro che i dettagli a me forniti erano scientificamente accurati e mostravano chiaramente che non vi ha solamente lavorato, ma che conosceva anche i dettagli delle tecniche di lavorazione. E inoltre i flussi dell'impianto che lui cita con precisione confermano la quantità di plutonio che viene estratta. La sua testimonianza è totalmente convincente».⁴⁶

Le valutazioni di Taylor e Barnaby furono confermate da altri massimi scienziati nucleari, ai quali furono mostrate le foto e le prove dettagliate. Israele rifiutò di commentare le prove, ma confermò che Vanunu aveva lavorato per la commissione israeliana per l'energia atomica a Dimona.

⁴⁴ Cfr. H. PETER, *Headline: Revealed the Secrets of Israel's Nuclear Arsenal: Atomic Technician Mordechai Vanunu Reveals Secret Weapons Production*, in «Sunday Times», October 5, 1986.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

3. *La deterrenza nucleare israeliana traballa, Obama la elimina. Analisi del “Critical Technological Assessment in Israel and NATO Nations” del 1987*

Le forze militari israeliane non hanno mai smesso di progredire, dando dimostrazione di caparbia e decisa risolutezza. Agli esordi del terzo millennio, l'onorevole Makhoul⁴⁷ richiese un dibattito aperto sul programma atomico di Israele: «Israele possiede 200-300 bombe atomiche. Non è Vanunu a essere il problema, ma piuttosto la politica di tutti i governi israeliani, che hanno trasformato questa piccola porzione di terra in una discarica nucleare avvelenata e velenosa, che potrebbe portarci tutti in cielo in un fungo nucleare. L'intero mondo sa che Israele è un grande deposito di armi nucleari, biologiche e chimiche, che serve come pietra angolare per la corsa alle armi nucleari in Medio Oriente».⁴⁸

Ciò che Israele non ha mai abbandonato con il passare del tempo è la sua opacità sull'argomento del nucleare, nonostante i vari “incidenti” che l'hanno messa in crisi, come le dichiarazioni di Vanunu o, anche, le dichiarazioni del primo ministro israeliano Olmert nel 2006, riportate da un articolo della «Bbc News»: «Israele è una democrazia, Israele non minaccia nessun paese con qualsiasi mezzo, non l'ha mai fatto. Il massimo che abbiamo cercato di ottenere per noi stessi è quello di provare a vivere senza terrore. L'Iran apertamente, esplicitamente e pubblicamente minaccia di cancellare Israele dalla carta geografica. Sono gli iraniani che aspirano ad avere armi nucleari alla stregua di America, Francia, *Israele*, Russia».⁴⁹

Come si può dedurre dal testo riportato, queste parole crearono non pochi problemi alla politica di opacità portata avanti da Israele, poiché il primo ministro, includendo Israele tra le potenze nuclearizzate, fece intendere all'opinione pubblica e alle altre potenze che effettivamente stava ammettendo il possesso delle armi. Ovviamente i funzionari israeliani si affrettarono a negare che Israele avesse cambiato la sua politica di lunga data di ambiguità sulla questione. Il portavoce di Olmert disse che la posizione del suo stato era rimasta quella secondo cui Israele non discuteva la questione

⁴⁷ L'onorevole Makhoul è stato eletto alla Knesset nel 1999. Era un critico attivo del programma di armi nucleari israeliano, e nel 2000 è stato il primo membro della Knesset a tentare la sospensione della politica di ambiguità nucleare in Israele.

⁴⁸ «Yediot Ahronot», February 3, 2000.

⁴⁹ *Israeli PM in Nuclear Arms Hint*, in «BBC NEWS», December 12, 2006. Il corsivo è mio.

pubblicamente, ma che non sarebbe stato il primo paese a introdurre armi nucleari in Medio Oriente. I commenti di Olmert causarono un tumulto politico in Israele e alcuni parlamentari ne chiesero le dimissioni.⁵⁰ Resta il fatto che Israele possiede un grosso arsenale nucleare, come confermato già in precedenza da molti analisti, ma non lo ha mai ammesso pubblicamente. Nell'aggiornamento del SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) del 2009 si richiamò la dichiarazione di Olmert, sottolineando il concetto secondo cui la dimensione della riserva nucleare israeliana risulta sconosciuta, ma esistente. Purtroppo non è possibile confermare ciò con assoluta certezza. Il rapporto, comunque, riporta che Israele, il 17 gennaio 2008, ha condotto con successo un test, lanciando un missile balistico multi-fase dalla base aerea di Palmahim, identificato come *Jericho III*, ossia un missile propellente solido a tre stadi.⁵¹ Questo dimostrerebbe l'avanzamento ottenuto dal piccolo stato sionista nella costruzione di ordigni nucleari e quindi, di conseguenza, il possesso di tali armi. Angelo Baracca, come gli altri autori citati, sottolinea che «Israele, anche se non lo ha mai ammesso, ha senza dubbio una tremenda forza nucleare, capace di colpire tutto il Medio Oriente. Le valutazioni dell'arsenale israeliano sono molto incerte, e continuano a oscillare tra 100 e 200 testate. Israele dispone di una triade di sistemi di lancio basati a terra e in mare, e di bombardieri con capacità nucleare. I sommergibili [...] realizzati per Israele sono più grandi e notevolmente potenziati, e adottano sistemi di navigazione e combattimento più moderni e sofisticati al mondo. [...] Si hanno forti indizi che i sommergibili siano stati dotati di capacità nucleare, ma anche su questi regna l'ambiguità. [...] La flotta aerea con capacità nucleare di Israele è costituita da *F-16* e *F-15*. [...] I missili balistici più avanzati sviluppati da Israele sono i *Jericho II* e *Jericho III* capaci di portare testate multiple *MIRV*».⁵²

Ancora una volta viene ribadito il concetto che l'ambiguità e l'opacità hanno aiutato Israele a diventare una delle nazioni tra le più potenti e nuclearizzate al mondo, addirittura al sesto posto nella proliferazione mondiale. Bisogna precisare ancora una

⁵⁰ Cfr. *ibid.*

⁵¹ Cfr. S.N. KILE - V. FEDCHENKO - B. GOPALASWAMY - H.M. KRISTENSEN, *Israeli Nuclear Forces*, in «World Nuclear Forces», aggiornamento SIPRI 2009; O. LEWIS, *Israel Says Carries Out Missile Launching Test*, in «Reuters», January 17, 2008.

⁵² A. BARACCA, *Una sintesi critica della proliferazione nella storia*, in GERLINI, *Quarant'anni di non proliferazione*, cit., pp. 78-79.

volta, però, come questa ambiguità abbia condotto gli Stati Uniti a una serie di “lotte intestine” tra i suoi vertici. Ne sono l’ennesima dimostrazione i documenti declassificati nel settembre del 2014 in cui si esplicita che, già nel 1969, gli Stati Uniti erano a conoscenza della potenza del sistema nucleare israeliano e dibattevano al proprio interno sul da farsi.⁵³ In realtà, lo studio di questi documenti non è che la naturale conseguenza dell’analisi condotta nel 2006 dagli studiosi A. Cohen e W. Burr, contenente circa 31 documenti che rivelavano come l’amministrazione Nixon rispose nel suo primo anno in carica alla sfida della comparsa di un Israele nucleare; forniva il primo assaggio di uno dei dibattiti politici più sensibili che ebbe luogo nel 1969 tra i funzionari dell’amministrazione Nixon. Mentre i documenti allora disponibili mostravano che il Pentagono era favorevole a esercitare pressioni su Israele per limitare o interrompere i suoi progressi nucleari, era sconosciuta la posizione dei funzionari del dipartimento della difesa che successivamente avrebbe condotto Kissinger ad avviare il processo NSSM-40. Per tale motivo, agli inizi del 2014, l’ISCAP (Interagency Security Appeal Panel) ha declassificato i documenti e le informazioni aggiuntive che fanno luce su questo dibattito politico altamente sensibile. La collaborazione tra le agenzie americane ha rivelato l’obiettivo unanime di tutti i funzionari affinché Israele firmasse il trattato di non proliferazione nucleare, magari utilizzando come moneta di scambio i jet *Phantom*, la cui vendita era stata già approvata, ma la cui consegna non era ancora avvenuta. Una lunga nota scritta dal vicesegretario alla difesa, Paul Warnke, al nuovo segretario della difesa, Melvin Laird, annunciava un pericolo per gli interessi degli Stati Uniti se Israele avesse già acquisito armi nucleari; Warnke sostenne nella sua nota del 15 febbraio 1969 che gli Stati Uniti avrebbero dovuto rispondere alla nuova realtà nucleare israeliana e chiese a Laird di «prendere in considerazione un altro sforzo serio, concertato e sostenuto per convincere Israele a fermare il suo lavoro su missili strategici e armi nucleari».⁵⁴

⁵³ Cfr. A. COHEN - W. BURR, *Israel Crosses the Threshold II: The Nixon Administration Debates the Emergence of the Israeli Nuclear Program*, in «National Security Archive Electronic Briefing Book», 485, September 12, 2014, in <http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb485/>.

⁵⁴ *Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs [ISA] Paul Warnke to Secretary of Defense [Melvin Laird]* (“Stopping the Introduction of Nuclear Weapons Into the Middle East”), February 15, 1969, with attached record of Rabin-Warnke conversations, October-November 1968, in Israel 471.61, in THE 1969 TOP SECRET RECORDS OF SECRETARY OF DEFENSE MELVIN LAIRD AND HIS

Probabilmente motivato dalla pressione di Laird, e volendo mantenere il controllo della Casa Bianca nel corso della discussione, Kissinger avviò un *iter* burocratico formale per affrontare la questione sul come il governo degli Stati Uniti avrebbe dovuto rispondere alla comparsa di un Israele nuclearizzato, un processo di revisione gestito dal personale del National Security Council, noto come NSSM-40. Da questo incontro Kissinger si guardò bene dall'escludere Gerard C. Smith, direttore dell'agenzia controllo e disarmo (ACDA), e Glenn Seaborg, presidente della commissione per l'energia atomica, forse per ottenere una relazione quanto più vicina al suo modo di voler gestire la situazione; temeva, infatti, che tali personaggi potessero essere troppo filo-Laird.⁵⁵ Il dipartimento di stato e il dipartimento della difesa concordarono che Israele avrebbe dovuto firmare il TNP e garantire di non produrre armi nucleari, ma non furono d'accordo su quale sarebbe dovuto essere il modo per arrivarci. Il dipartimento di stato si espresse a favore di un «graduale approccio, essenzialmente attraverso tattiche di persuasione, ma mantenendo la flessibilità necessaria per passare a politiche più dure a seconda della risposta israeliana». In tal modo, se gli israeliani avessero risposto, Washington avrebbe messo in chiaro che la proliferazione israeliana di armi nucleari avrebbe comportato conseguenze nella loro relazione, rischiando Israele di perdere la fornitura di armi statunitensi. Al contrario, il Pentagono avrebbe voluto «muoversi più velocemente, con più richieste verso Israele e adottare fin dall'inizio un atteggiamento più determinato di quello del dipartimento di stato».⁵⁶ Qualche settimana dopo il completamento della risposta inter-agenzie del NSSM 40, una riunione del gruppo per la revisione del vecchio NSC cercò di gestire le divergenze. Sia Packard che il sottosegretario Elliot Richardson favorirono un approccio duro, ulteriormente esplicitato in un memorandum che Packard inviò a Laird il 14 luglio.⁵⁷

DEPUTY DAVID PACKARD HELD AT THE FEDERAL RECORDS CENTER IN SUITLAND, MARYLAND, [d'ora in poi ISRAEL 471.61/1969TSR], Top Secret, excised copy.

⁵⁵ Cfr. *Memorandum from Henry Kissinger to Secretary of State, Secretary of Defense, and Director of Central Intelligence*, ("Israeli Nuclear Weapons Program"), April 11, 1969, in ISRAEL 471.61/1969TSR, Top Secret.

⁵⁶ Cfr. *John P. Walsh, State Department Executive Secretary to Assistant to the President for National Security Affairs et al*, ("Israeli Nuclear Weapons Program-NSSM 40"), May 30, 1969, enclosing *Report from Rodger Davies to Henry Kissinger*, ("Memorandum of Issues and «Basic Study»"), in ISRAEL 471.61/1969TSR, Top Secret, excised copy.

⁵⁷ Cfr. *Undated Table of Contents*, in ISRAEL 471.61/1969TSR listing: 1) *Deputy Secretary of Defense memo*, ("Israeli Nuclear Program"), July 14, 1969, with "Scenario for Discussions with Israelis on their

La tesi finale dello studioso Cohen, secondo cui l'opacità nucleare, che dura ormai da diversi decenni, deve essere abbattuta, crea l'*incipit* per la discussione sulle decisioni dell'amministrazione statunitense degli ultimi anni. Cohen sostiene che occorre, per Israele, venire allo scoperto, soprattutto davanti a minacce nuove come il terrorismo nucleare. Dichiararsi ufficialmente un *nuclear-weapon state* potrebbe fortificare l'effetto deterrenza di Israele agli occhi del mondo. Ma le ragioni sono anche altre: l'opacità risulta essere un "anacronismo politico", che impedisce "chiarezza" negli obiettivi israeliani; gli arabi, inoltre, sono ormai convinti della capacità nucleare israeliana e quindi sarebbe inutile continuare a nascondersela.⁵⁸ In quest'ottica occorre analizzare gli avvenimenti che si sono susseguiti dal 2012 a oggi e che hanno coinvolto Israele, Stati Uniti e Iran. Proprio nel 2012, infatti, il primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu è intervenuto all'assemblea generale delle Nazioni Unite per riportare l'attenzione internazionale sul nucleare iraniano: «Netanyahu dopo aver, per l'ennesima volta, esposto i pericoli che l'acquisita capacità nucleare della repubblica islamica comporterebbe non solo a Israele ma all'intera regione mediorientale, ha mostrato un grafico relativo al rapido evolversi del programma nucleare iraniano, tratteggiandovi poi una "red line" che l'intelligence israeliana considera come punto di non ritorno. Superata la "red line", secondo alcuni argomento di discussione e tensione con il presidente americano Barack Obama, Netanyahu ha dichiarato che Israele si sentirà legittimato a intervenire militarmente in difesa della propria sicurezza nazionale».⁵⁹ La presenza di un nucleare iraniano innescherebbe una corsa agli armamenti da parte di tutti gli stati mediorientali, in particolare di quelli che da tempo sono in conflitto con Teheran per ragioni di vario genere. Tra i commentatori politici israeliani c'è chi ritiene che lo stato sionista possa accettare lo sviluppo del nucleare iraniano come deterrente a eventuali attacchi; questo, però, comporterebbe un equilibrio simile a quello tra USA e URSS in piena Guerra Fredda e conosciuto come MAD (Distruzione Mutua Assicurata), ovvero la consapevolezza da entrambe le parti che un

Nuclear Program, and NSSM 40", attached, Top Secret. 2) *Harry Schwartz memorandum to Deputy Secretary of Defense*, June 27, 1969; *Director of Central Intelligence Agency memorandum on "Israeli Nuclear Weapons Program - NSSM 40"*, July 11, 1969 [either not declassified or not in file], Top Secret.

⁵⁸ Cfr. COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., pp. 339-349.

⁵⁹ F. DONELLI, *Israele e il monopolio nucleare. Timori e rivalità*, «InStoria. Rivista online di storia e informazione», XC, 59, November 2012, in http://www.instoria.it/home/israele_monopolio_nucleare.htm

eventuale attacco di una delle due porterebbe a una inevitabile distruzione reciproca.⁶⁰ Ovviamente, questa prospettiva intimorisce Washington perché una proliferazione nucleare di tale portata e su larga scala sarebbe difficilmente controllabile, aumentando le possibilità che gruppi terroristici, come al-Qaeda, entrino in possesso di armi non convenzionali. In aggiunta, un sistema di equilibrio nucleare in una delle regioni più ricche di risorse del pianeta spaventa gli Stati Uniti soprattutto in un momento di maggiore instabilità come quello degli ultimi anni. È proprio in questo scenario che occorre inserire la decisione della Casa Bianca dello scorso anno: la declassificazione di un documento del 1987 denominato “*Critical Technological Assessment in Israel and NATO Nations*”,⁶¹ nel quale si fornisce una descrizione dettagliata del programma nucleare israeliano e di come lo stesso sia molto all’avanguardia rispetto addirittura a quello americano. Il *report* analizza nello specifico quattro aree di investigazione: sorveglianza, radar e comando, controllo e comunicazioni; tecnologia corazzata e anti-corazzata; sistemi d’arma a energia diretta; tecnologia dei sensori.⁶² Nello specifico, gli analisti sottolinearono come «le strutture di Soreq, Dimona/Beer Sheva sono l’equivalente dei nostri laboratori nazionali di Los Alamos, Lawrence Livermore e Oak Ridge. Il centro Soreq spazia sul nucleare attraverso una vasta attività, dalla progettazione, amministrazione e prove non distruttive sull’elettro-ottica, energia pulsata, ingegneria di processo e di chimica e di ricerca nucleare e di sicurezza. Questa è la base tecnologica necessaria per la progettazione e la fabbricazione di armi. La struttura opera con un ampio contratto di ricerca e con un programma di sviluppo per servizi scientifici, prototipi e produzione su piccola scala. Soreq segue gran parte della tecnologia sviluppata a Oak Ridge, Lawrence Livermore e Los Alamos. [...] Per quanto riguarda la tecnologia nucleare che concerne gli israeliani, essa è grosso modo quella utilizzata dagli Stati Uniti nel campo delle armi di fissione tra il 1955 e il 1960. È da notare che gli israeliani stanno producendo i codici che consentiranno loro di produrre bombe all’idrogeno. Ossia i codici che elaborano i dettagli di fissione e fusione a livello microscopico. Tuttavia, non è certo che essi abbiano i codici per progettare

⁶⁰ Cfr. *ibid.*

⁶¹ Cfr. *Critical Technological Assessment in Israel and NATO Nations*, Institute for Defense Analyses [IDA], Memorandum report M-317, April 1987, File Copy, in Irmep.org.

⁶² Cfr. *ibid.*, pp. I-2.

completamente questo dispositivo, in quanto questi comportano una maggiore propagazione di radiazioni esterne e sono multidimensionali».⁶³

In pratica, è la conferma che negli anni Ottanta gli scienziati israeliani erano in grado di raggiungere la capacità di fusione dell'idrogeno e costruire il tipo di bombe mille volte più potenti di quelle atomiche. Questo atteggiamento di Obama rompe un accordo di tacito e mutuo silenzio sull'arsenale nucleare israeliano. Fino a questo momento, infatti, gli Stati Uniti si sono sempre rifiutati di rivelare questo segreto, nonostante le molteplici diatribe intestine ai vertici americani. È proprio la tempistica di questa declassificazione che fa pensare a un attacco mirato di Obama nei confronti dello stato sionista, nel momento in cui Netanyahu criticava gli accordi tra gli Stati Uniti e l'Iran sul controverso programma nucleare iraniano. A ciò si aggiunge il fatto che nessun altro documento è stato declassificato tra quelli in mano al Pentagono. Si pensi, per esempio, a quelli riguardanti la Francia, la Gran Bretagna e persino l'Italia; anche all'interno dello stesso documento in analisi, sono solo le parti che riguardano Israele a essere state desecretate, mentre le altre sono chiaramente oscurate. Il giornalista israeliano Michael Karpin sul «Forward» scrive: «In vista della tensione aumentata ultimamente tra Washington e Gerusalemme, la tempistica del declassamento della pubblicazione, dopo un lungo processo legale, potrebbe far sollevare molte sopracciglia. Ho una certa conoscenza del processo di sviluppo della capacità nucleare di Israele e dopo aver letto la relazione in questione devo esprimere il mio stupore: non ho mai visto un documento americano ufficiale su argomenti che fino a ora erano stati considerati da entrambe le amministrazioni come segreti indicibili».⁶⁴

Ora, come in passato, tutto il mondo sa che Israele è l'unico stato nuclearizzato dell'area, con l'unica differenza che in passato ciò costituiva la grande, ultima garanzia per la sopravvivenza del popolo ebraico, senza bisogno di sbandierarla in faccia ai nemici; oggi, invece, venendo meno il velo dell'ambiguità si rafforzeranno le ambizioni all'uranio arricchito dell'Iran, come di altri nemici nell'area; lo stato ebraico è sempre più solo e Washington sempre più lontana.

⁶³ *Ibid.*, pp. III-4.

⁶⁴ M. KARPIN, *Revealing, Israel's Nuclear Secrets*, in «Forward», March 25, 2015.

Conclusioni: la storia può aiutare?

In questo momento particolare non è possibile credere che Israele sia disposto a rinunciare allo strumento che gli ha concesso questa impressionante forza deterrente negli anni e l'ha reso l'unico stato temibile a causa del nucleare, tanto da indurre gli stati arabi a premere «per aprire una discussione sul tema della denuclearizzazione della regione», nei più recenti *meeting* internazionali.⁶⁵

Come sempre la storia può fornire utili insegnamenti. In passato paesi che perseguivano una politica estera aggressiva, a parole e non solo, una volta acquisita la capacità nucleare, sentendosi meno vulnerabili, hanno progressivamente assunto posizioni più morbide. Un esempio recente ne sono India e Pakistan, i quali, dopo una simultanea corsa agli armamenti, data la reciproca dimostrazione di detenere armi nucleari, hanno iniziato un graduale processo di stemperamento delle tensioni, mirando a stabilire relazioni più solide ed equilibrate. D'altra parte, però, la storia insegna anche che non sempre cercare la via diplomatica attraverso rischiose e costose concessioni porti al disinnescamento delle minacce e a evitare conflitti; la conferenza di Monaco del 1938, ad esempio, è considerata dalla storiografia occidentale come l'occasione mancata per arrestare Hitler prima che potesse trascinare il mondo intero nel secondo conflitto mondiale. Israele e le comunità ebraiche di tutto il mondo hanno purtroppo ben impresso sulla propria pelle quel drammatico precedente che risultò essere l'ultima possibilità – mancata – di evitare lo sterminio di oltre sei milioni di ebrei nei campi di concentramento nazisti.⁶⁶

Alla luce degli ultimi avvenimenti, quindi, Israele cercherà, senza dubbio, di mantenere una parvenza di ambiguità sul suo arsenale nucleare, nonostante il susseguirsi di “incidenti di percorso” provocati o meno dai suoi nemici/amici, per poter mantenere al sicuro un ordigno «destinato ad essere un'arma di ultima istanza, il garante silenzioso dell'esistenza del paese di fronte a vicini ostili».⁶⁷

⁶⁵ Cfr. MARCONI, *Israele e la politica di ambiguità*, cit.

⁶⁶ Cfr. DONELLI, *Israele e il monopolio nucleare. Timori e rivalità*, cit.

⁶⁷ M. KARPIN, *If Nuclear Iran Is So Scary, What About Israel?*, in «Forward», April 6, 2015.

FEDERICA FANULI

L'Iran di Rohani.

*Come cambia il volto della Repubblica islamica dalle elezioni del 2013
e la crescente rivalità saudita nella regione mediorientale.*

Abstract: *Iran of President Ahmadinejad is subjected to political and economic isolation. The nuclear issue has weighted heavily on the Islamic Republic until the turn, when in 2013 the moderate Rohani become the new President. Rohani has imparted a strong acceleration at the country. After eighteen months of negotiations, the nuclear deal is a great victory and, subsequently, the end of the sanctions has opened Iran to new foreign investors. Everything now suggests an economic growth for the Islamic Republic that coincides with an increasingly prominent role in the Middle East. Iran is in Syria, in support of the Assad regime; in Iraq, besides Iraqi forces engaged in the fight against the Islamic State, with the aim of creating an outpost on the Mediterranean. Iran has also involved in Yemen, where leads a proxy war against the historic rival, the Saudi Arabia. Economic forecasts and soft-war conducted by Iran could exacerbate already compromised diplomatic relations with Riyadh up to a possible escalation of violence to achieve leadership in the Middle East.*

Keywords: Iran; Ahmadinejad; Rohani; Nuclear question; Sanctions; Saudi Arabia.

Premessa

La vittoria del riformista-moderato Hassan Rohani, alle elezioni presidenziali del 2013 in Iran, ha impresso una svolta importante alla politica estera di Teheran. La corsa al nucleare avviata da Ahmadinejad, predecessore dell'attuale presidente, cede il passo alla sfida di migliorare le relazioni internazionali con l'Occidente e uscire dall'isolamento in cui l'Iran era caduto, a seguito di una serie di sanzioni a cui era stato sottoposto.¹ Una svolta storica che segna indubbiamente il successo diplomatico del presidente Obama e Rohani, ma che va a incidere soprattutto sugli equilibri del Medio Oriente. L'Arabia Saudita, storica rivale sunnita dell'Iran sciita per l'egemonia regionale, ha a lungo tentato di far saltare l'accordo, senza riuscirci, covando un crescente antagonismo che potrebbe avere sviluppi futuri in una regione già dilaniata

¹ Cfr. N. PEDDE, *Iran, prove vere di dialogo*, in «Limes. Rivista italiana di Geopolitica», *L'Iran torna in Campo*, settembre 2013, pp. 31-32.

dai conflitti, in cui si intersecano dinamiche confessionali e contrapposizioni statuali e non.

1. *Ahmadinejad e la questione nucleare*

Negli anni del suo duplice mandato presidenziale, Ahmadinejad rilancia e sancisce il diritto del paese di riprendere il programma nucleare per scopi civili e “pacifici”, che avrebbe visto dunque la Repubblica islamica dotarsi di armi atomiche. Diventare la potenza della regione è l’ambizione che muove i governi monarchici e islamici dell’area mediorientale, come l’Iran, che aspira a ritagliarsi uno spazio, una posizione geopolitica e anche geo-economica dominante, perché l’elettricità prodotta dall’atomo collocherebbe sul mercato nuove risorse energetiche da esportare, aumentando così la ricchezza del paese. Se il fine giustifica i mezzi, la questione nucleare diventa un ottimo espediente. Il Pakistan, l’India, Israele detengono armi nucleari. L’Arabia Saudita ha impegnato ingenti risorse nel programma nucleare pakistano,² l’Egitto ha avviato progetti di ricerca³ e la Turchia punta alla realizzazione di tre siti entro il 2012.⁴ L’Iran non può essere da meno; la deterrenza nucleare è lo strumento che consente di misurare la forza della sua politica e alimentare l’insicurezza generale, seppure sia difficile che l’Europa acconsenta ad armi nucleari nelle mani di Ahmadinejad, ostile a Washington e Gerusalemme.⁵ Il *trend* di negoziati si rivela fallimentare e le sanzioni, nell’intento di redimere l’avversario, non sortiscono alcun effetto. La Casa Bianca mira a penalizzare qualsiasi istituto monetario che intrattenga relazioni economiche con la banca centrale iraniana, punta a inceppare il processo di vendita del petrolio attraverso canali finanziari; ma, in una fase di grave crisi per l’economia mondiale, ledere gli interessi persiani equivale a danneggiare economicamente gli stati europei in affari con l’Iran.⁶ La pressione israeliana, sull’approccio americano alla minaccia persiana, aumenta e non

² Cfr. M. VILLA, *Il nucleare civile nei paesi arabi del Mediterraneo e del Golfo*, in «ispionline», 2, luglio 2010, in http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis_20_2010.pdf.

³ Cfr. M. AMOROSI, *Georgia e Pakistan in subbuglio, mentre la Turchia apre al nucleare*, in «l’Occidentale. Orientamento quotidiano», mercoledì, 4 gennaio 2017, in <http://www.loccidentale.it/node/9596>.

⁴ Cfr. IMERICA, *Godot e l’atomo: l’Iran nucleare*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», in <http://temi.repubblica.it/limes/godot-e-latomo-liran-nucleare/54225>.

⁵ Cfr. J.C. HULSMAN, *Sull’Iran l’America si gioca la leadership*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», *Protocollo Iran*, gennaio 2012, pp. 31-32.

⁶ Cfr. *ibid.*, pp. 31-34.

L'Iran di Rohani

molte sono le soluzioni che si prospettano vincenti secondo Washington. Destabilizzare il fronte interno, fino ad augurarsi un favorevole cambio di guardia a Teheran, perseguendo la linea delle sanzioni petrolifere e finanziarie,⁷ o esercitare la politica del *containment*: contenere la potenza iraniana fino ad isolarla.⁸ Non si esclude la terza opzione, quella militare. Il ricorso alle armi, come risposta alla provocazione dell'Iran di bloccare lo Stretto di Hormuz, potrebbe convincere il regime ad ammorbidire la rigidità delle sue posizioni e a negoziare, perché limitare il traffico di barili di petrolio pesa sulle casse dello stato, senza escludere che una manovra di tale entità potrebbe essere interpretata come un vero e proprio atto di guerra, tanto da spingere Israele, i paesi arabi e gli Stati Uniti a pianificare un attacco contro il territorio iraniano, abbandonato nel frattempo anche da Mosca.⁹ Dopo sette risoluzioni delle Nazioni Unite e dieci anni di politica del "doppio binario",¹⁰ una strategia fatta di negoziati e sanzioni, appare alquanto improbabile che Ahmadinejad decida di trattare. Si allontana la prospettiva di concludere negoziati con l'Occidente contro il volere di Khamenei, guida spirituale che muove i fili del potere, e nelle elezioni del 2013 cresce la speranza di superare l'*impasse* economico e politico.

2. Rohani alla guida dell'Iran

Nel suo primo discorso al palazzo di vetro a New York, sede delle Nazioni Unite, Rohani impressiona positivamente la platea. Le parole che egli pronuncia acquisiscono contenuto e segnano l'inizio di una nuova fase di distensione diplomatica, in cui Ahmadinejad è quasi un ricordo. Rohani continua a difendere il diritto di produrre combustibile nucleare per scopi civili, ma auspica un'evoluzione in positivo dei rapporti con Washington, al fine di trovare una soluzione condivisa e condivisibile sullo sviluppo pacifico del programma nucleare. La disponibilità persiana a ricucire il dialogo

⁷ Cfr. R. TOSCANO, *Iran. La soluzione è in contenimento*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 1, gennaio-febbraio 2012, pp. 45-49.

⁸ Cfr. S. AGNOLI, *L'Incubo di Hornuz*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», *Protocollo Iran*, cit., pp. 75-82, e G. GAIANI, *Embargo petrolio, se l'Iran blocca lo stretto di Hormuz partono i raid aerei USA. Ecco perché non lo farà*, in «Il Sole 24 Ore», giovedì 10 settembre 2015, in <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-01-24/embargo-petrolio-iran-blocca-125302.shtml>.

⁹ Cfr. R. ALCARO, *L'Iran, Obama e la lezione europea*, in «Affari Internazionali», 11 giugno 2009, in <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1167>.

¹⁰ Cfr. PEDDE, *Iran, prove vere di dialogo*, cit., pp. 35-36.

con gli Stati Uniti scioglie il gelo, ma non incanta le lobby americane. Ambienti repubblicani vicini alla comunità sionista sospettano, dietro la volontà di stipulare accordi risolutivi, il tentativo di ridurre il peso dei provvedimenti economici e di sviluppare tecnologia bellica nucleare.¹¹ Rohani ha indubbiamente sorpreso, e non poco, la comunità internazionale e, in particolare, quella ebraica, con le dichiarazioni sull'Olocausto, prendendo nettamente le distanze da Ahmadinejad e ribaltando totalmente le sue opinioni negazioniste, ma Netanyahu non può rischiare di compromettere la sicurezza nazionale.¹² Anche il regno sunnita d'Arabia Saudita, mentre a Ginevra si avvia la prima fase dei negoziati per siglare un accordo con Teheran, non gioisce all'idea di una repubblica sciita che si doti di bombe atomiche, soprattutto se si considera che l'Iran ha il pieno sostegno della Cina, che guarda al Medio Oriente perché principale fonte di sostentamento energetico, e della Russia, entrambi schierati a sostegno della Siria, avamposto di Mosca sul Mediterraneo.¹³ La crisi siriana non migliora certo le relazioni russo-saudite storicamente compromesse. L'Arabia Saudita corrode le basi della residuale influenza sovietica sul Medio Oriente, benché Teheran non abbia alcuna intenzione di farsi trascinare da Riyad in un conflitto regionale, che proprio la Siria rischia di innescare. Rohani ha però espresso la sua ferma intenzione di ripristinare le relazioni diplomatiche anche con la monarchia saudita; del resto, risulta chiaro che ricucire il dialogo con gli Stati Uniti, alleati di Israele e dell'Arabia Saudita, consente alla Repubblica islamica di aprire un canale di comunicazione privilegiato che scongiuri eventuali schieramenti anti-persiani nella regione mediorientale.¹⁴ L'Iran non può tirare la corda. L'economia strangolata dall'embargo, l'inflazione e l'elevata percentuale di giovani disoccupati potrebbe risvegliare il risentimento popolare contro una classe reggente in contrapposizione. La nuova stagione politica ha incassato il consenso dell'apparato moderato-riformista, rappresentato da Rafsanjani e Khatami, considerando che Rohani è uomo

¹¹ Cfr. *Iran, Hassan Rohani riconosce l'olocausto: "È stato un crimine riprovevole"*, in «L'Huffington Post», 4 gennaio 2017, in http://www.huffingtonpost.it/2013/09/25/iran-hassan-rohani-riconosce-olocausto_n_3986676.html.

¹² Cfr. L. CARACCILO, *Il Triangolo no*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», ottobre 2013, in <http://www.limesonline.com/cartaceo/il-triangolo-no?prv=true> pp. 14-19.

¹³ Cfr. *ibid.*

¹⁴ Cfr. *Teheran cerca un "compromesso storico" con Washington*, in «affaritaliani.it», martedì 8 ottobre 2013, in <http://www.affaritaliani.it/esteri/teheran-cerca-un-compromesso-storico-con-washington.html>.

L'Iran di Rohani

dell'*establishment* iraniano e che deve il suo trionfo elettorale proprio all'ex presidente Rafsanjani. All'opposizione, invece, la destra radicale, rappresentata dall'ultra-conservatore Yazdi, teme che questa direzione politica favorisca l'ingerenza americana e israeliana a svantaggio dell'Iran.¹⁵ A dare man forte alla protesta interna contro la decisione del nuovo governo di sedersi al tavolo delle trattative ci sono anche le guardie rivoluzionarie, che hanno disapprovato l'apertura di Rohani al "grande Satana", senza prima ottenere dei vantaggi.¹⁶ Arbitro della contesa è Khamenei, lo stesso che ha contribuito al successo politico di Ahmadinejad, perché il progressista Khatami e il riformista-conservatore Mousavi costituivano un pericolo per gli interessi iraniani. L'ayatollah ha santificato la «flessibilità estera e la cooperazione interna»¹⁷ quali linee guida del nuovo indirizzo politico di Rohani¹⁸ per ricondurre l'Iran verso la moderazione e la ripresa economica, riducendo l'isolamento internazionale.¹⁹ Un riconoscimento, quello del *rapprochement* persiano con l'Occidente, che aumenta la speranza che il governo di Teheran, sotto Rohani, sia più ragionevole del regime di Ahmadinejad. È sotto questa luce che sono ripresi i lavori a Ginevra, fra l'Iran e le potenze del gruppo 5+1 (Usa, Gran Bretagna, Francia, Russia, Cina e Germania), per fissare i termini dell'accordo: la definizione di un limite al processo di arricchimento dell'uranio impoverito e l'autorizzazione a ispezioni e controlli della *roadmap* dei siti nucleari iraniani, da parte degli ispettori AIEA (Agenzia internazionale per l'energia atomica), in cambio di sostanziali interventi sulle sanzioni. Le difficoltà, però, non tardano a emergere e i colloqui si arenano a causa della richiesta, avanzata dalla delegazione francese, di chiudere gli impianti di Arak e imporre una notevole riduzione delle scorte di uranio arricchito;²⁰ o forse, come sostiene il segretario di stato americano, John Kerry, a causa dell'insistenza persiana a vedersi riconosciuto il diritto al

¹⁵ Cfr. *Iran's Revolutionary Guard Warns Against Dealing with U.S.*, in «Haaretz», January 4, 2017, in <http://www.haaretz.com/news/middle-east/1.548177>.

¹⁶ Cit. in PEDDE, *Iran, prove vere di dialogo*, cit., p. 32.

¹⁷ Cfr. S. BAKHASH - C.J. FLORENCE, *Special Edition: Rouhani's Surprising Election*, in «Viewpoints», 28, June 2013, in http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/rouhanis_surprising_election_0.pdf.

¹⁸ Cfr. *ibid.*

¹⁹ Cfr. N. PEDDE, *La Francia fa naufragare l'accordo di Ginevra sul nucleare iraniano*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 11 novembre 2013, in <http://temi.repubblica.it/limes/la-francia-fa-naufragare-laccordo-di-ginevra-sul-nucleare-iraniano/54374>.

²⁰ Cfr. I.MERICA, *Godot e l'atomo: l'Iran nucleare*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 7 novembre 2013, in <http://temi.repubblica.it/limes/godot-e-latomo-liran-nucleare/54225>.

nucleare.²¹ Nonostante lo stallo iniziale, il dialogo riprende e il sopraggiunto annuncio di un accordo, che sembrava impossibile, infonde la speranza di una svolta storica sulla questione nucleare. Le potenze dei 5+1 hanno offerto all'Iran la momentanea sospensione delle sanzioni economiche e un aiuto finanziario di 6/7 miliardi di dollari destinati a risollevarle le casse dello Stato islamico. Alla notizia che il governo di Teheran, soddisfatto dell'intesa, accetta le condizioni e s'impegna ufficialmente a interrompere l'arricchimento dell'uranio oltre il 5%, a non aggiungere centrifughe e a limitare le riserve di uranio arricchito al 20%, le Borse reagiscono positivamente e crolla il prezzo del petrolio al barile. Le restrizioni contro Teheran andranno alleggerite perché non si comprometta la ripresa dei negoziati, dopo sei mesi, e si rischi di azzerare tutte le preoccupazioni che derivano dal programma nucleare iraniano.²²

3. *L'accordo sul nucleare*

Dopo diciotto lunghi mesi di trattative, è stato raggiunto a Losanna l'accordo sul nucleare tra l'Iran e il gruppo dei 5+1, i cinque stati che hanno il potere di veto al consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ma non sono tardate le reazioni dal Medio Oriente. L'intesa, perfezionata entro giugno 2015, prevede che l'Iran tagli le scorte di uranio, interrompa la produzione di plutonio arricchito, impiegato per uso militare, e depotenzi alcuni siti nucleari. L'impianto di Natanz resta attivo per l'arricchimento dell'uranio, successivamente trasferito all'estero. L'impianto di Fordow è trasformato in un sito per la ricerca scientifica. Il plutonio prodotto dal reattore di Arak è trasferito all'estero. Le installazioni iraniane saranno sottoposte a controlli internazionali e, inoltre, l'accordo stabilisce la futura sospensione delle sanzioni economiche, imposte per lo sviluppo del nucleare dagli Stati Uniti e dall'Europa.²³ Il disgelo delle relazioni diplomatiche tra Stati Uniti e Iran, avversari sin dalla rivoluzione khomeinista del 1979,

²¹ Cfr. *Rohani: Pronto a mediare nella crisi siriana*, in «Il Tempo», 19 settembre 2013, in <http://www.iltempo.it/esteri/2013/09/19/l-iran-non-sviluppera-mai-armi-nucleari-1.1173370>.

²² Cfr. M.R. GORDON, *Accord Reached with Iran to Halt Nuclear Program*, in «New York Times», November 23, 2013, in <http://www.nytimes.com/2013/11/24/world/middleeast/talks-with-iran-on-nuclear-deal-hang-in-balance.html>, e J. SOLOMON - L. NORMAN, *Major Powers Reach Deal with Iran To Freeze Nuclear Program*, November 24, 2013, in <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304791704579215593012329238>.

²³ Cfr. *Nucleare, c'è l'accordo con l'Iran: si chiude a giugno, stop sanzioni*, in «Il Corriere della Sera», giovedì 2 aprile 2015, in http://www.corriere.it/esteri/15_aprile_02/iran-raggiunta-intesa-nucleare-l-accordo-si-chiude-giugno-40016dae-d956-11e4-938a-fa7ea509cbb1.shtml.

L'Iran di Rohani

e la trasformazione di Teheran in un possibile partner economico preoccupa non poco Israele. Le sanzioni e il crollo del prezzo del petrolio, principale risorsa iraniana, hanno danneggiato l'economia dell'Iran e, al contrario, la sospensione potrebbe ora determinarne un miglioramento, agevolando i finanziamenti all'estero e dall'estero. Milioni di dollari destinati a «gonfiare la sua macchina del terrore globale», ha sostenuto Benjamin Netanyahu,²⁴ che ha chiesto di inserire nell'intesa finale il riconoscimento dello stato di Israele da parte di Rohani.²⁵ L'Iran, che da anni proclama la distruzione di Israele, è tra i principali finanziatori del regime di Assad in Siria e del movimento sciita di Hezbollah in Libano. L'accordo inasprisce anche le relazioni tra Iran, teocrazia sciita, e alcuni paesi arabi sunniti, come l'Arabia Saudita. Lo scontro tra i due regimi si consuma al momento nello Yemen, dove i ribelli houthi – appoggiati e finanziati dal governo di Teheran – hanno provocato la caduta del presidente Hadi, spingendo l'Arabia Saudita e l'Egitto all'intervento militare. Il presidente Obama ha rassicurato Netanyahu sull'impegno americano di difendere Israele²⁶ e ha garantito al re Salman dell'Arabia Saudita di tutelare le relazioni tra i due paesi, autorizzando, per altro, il rifornimento in volo degli aerei sauditi, impegnati nei bombardamenti nello Yemen.²⁷ Il governo saudita auspica che «l'accordo [con l'Iran] porti a un rafforzamento della sicurezza e della stabilità nella regione», mentre l'Egitto confida soprattutto nella validità dei controlli, perché accertino il rispetto dell'accordo da parte dell'Iran.²⁸ Un passo avanti per la comunità internazionale, eccetto che per Israele e l'Arabia Saudita.²⁹ L'Iran di Rohani ha assunto un volto nuovo. Le minacce di Ahmadinejad suonano lontane, ma è ancora presto ipotizzare che le relazioni tra Stati

²⁴ Cfr. B. WOLFGANG, *Netanyahu: Iran Nuclear Deal Lets Tehran Build "Terror Machine" in Middle East*, in «The Washington Times», Sunday, April 5, 2015, in <http://www.washingtontimes.com/news/2015/apr/5/netanyahu-iran-nuclear-deal-lets-tehran-build-tero/>.

²⁵ Cfr. O. LIEBERMANN, *Netanyahu: Iran Must Recognize Israel's Right to Exist in Deal*, in «CNN, Cable News Network», April 3, 2015, in <http://www.cnn.com/2015/04/03/middleeast/iran-nuclear-netanyahu/>.

²⁶ Cfr. *Iran: Israele chiede modifiche ad accordo, Obama rassicura*, in «AGI. Agenzia giornalistica italiana», 4 giugno 2015, in http://www.agi.it/estero/notizie/iran_israele_chiede_modifiche_ad_accordo_obama_rassicura201504062017-est-rt10107.

²⁷ Cfr. *Obama: "Accordo con Iran sul nucleare non dipende dal riconoscimento di Israele"*, in «La Repubblica», 7 aprile 2015, in http://www.repubblica.it/esteri/2015/04/07/news/obama_accordo_con_iran_sul_nucleare_non_dipende_dal_riconoscimento_di_israele_-111334665/.

²⁸ Cfr. *Gli arabi e l'accordo sul nucleare iraniano*, in «Il Post», 4 aprile 2015, in <http://www.ilpost.it/2015/04/04/arabi-reazioni-accordo-nucleare-iran/>.

²⁹ Cfr. G.F. SEIB, *Capital Journal: Allies Fear a U.S. Pullback in Mideast*, November 24, 2013, in <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304011304579218420288670100>.

Uniti e Iran abbiano inaugurato una fase di definitiva riconciliazione tale da influenzare positivamente lo scenario politico mediorientale. Il risultato conseguito a Ginevra è innanzitutto un primo passo verso la distensione tra Iran e Occidente; sebbene un altro banco di prova per testare l'affidabilità iraniana resti la Siria e la denuclearizzazione del Medio Oriente. Ponendo attenzione a non offendere la già urtata suscettibilità di Netanyahu, il presidente degli Stati Uniti potrebbe vincere definitivamente la battaglia sul nucleare, innanzitutto riconoscendo all'Iran il ruolo di mediatore nella crisi siriana.³⁰ Se Washington invitasse Rohani – che si considera all'altezza di garantire «una cooperazione internazionale, per risolvere la crisi, mettere fine alla guerra civile e assicurare il diritto all'auto-determinazione del popolo siriano»³¹ – a fermare Assad, l'Iran otterrebbe un maggiore ammorbidimento delle sanzioni, che hanno portato l'economia iraniana al collasso. In alternativa, Obama potrebbe anche perseguire il progetto di bandire le armi atomiche dall'area geografica mediorientale, come concordato nel 2010 dagli Stati firmatari del trattato di non proliferazione.³² Una soluzione che in quel determinato momento storico sembra possibile ma complicata, e che apre uno scenario piuttosto pericoloso sulla proliferazione nucleare in cui è coinvolto Israele, l'unico regime a possedere un arsenale atomico in Medio Oriente.

4. *L'Iran in prima linea in Medio Oriente*

Uno dei punti fondamentali della politica estera iraniana oggi è proprio la proiezione del suo potere in Medio Oriente. Dietro la lotta contro il califfato, l'Iran combatte una guerra per espandere le proprie sfere di influenza sullo scacchiere mediorientale e per difenderle dagli storici avversari. Dopo quasi tre anni di gestazione è definitivamente entrato in vigore l'accordo sul nucleare e, in cambio del depotenziamento del suo programma nucleare, la Repubblica islamica ha ottenuto l'eliminazione delle sanzioni a esso collegate e, al di là dell'indiscusso successo diplomatico del presidente Obama e

³⁰ Cfr. Rohani: "Pronto a mediare nella crisi siriana", in «Il Tempo», 19 settembre 2013, in <http://www.iltempo.it/esteri/2013/09/19/l-iran-non-sviluppera-mai-armi-nucleari-1.1173370>.

³¹ Cfr. D. IGNATIUS, *Edited Transcript: An Interview with Hassan Rouhani*, in «Washington Post», September 25, 2013, in <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2013/09/25/transcript-an-interview-with-hassan-rouhani/>.

³² Cfr. G. XIANGANG, *Middle Eastern Denuclearization and the Iranian Nuclear Issue*, June 26, 2013, in http://www.ciis.org.cn/english/2013-06/26/content_6064456.htm.

L'Iran di Rohani

del leader iraniano Rohani, la svolta è di fondamentale importanza soprattutto per gli equilibri del Medio Oriente, a partire dalla rivalità che lega Riyad a Teheran. Nei prossimi dieci anni, non si esclude che il prodotto interno lordo aumenti e superi di gran lunga la produzione dell'Arabia Saudita. A tal proposito, la monarchia saudita ha investito decine di miliardi di dollari in materiale bellico, perché con il ritiro delle sanzioni e con la fine dell'embargo sugli armamenti convenzionali, non si esclude una corsa al riarmo per l'intera regione.³³ I rapporti tra Iran e Arabia Saudita sono storicamente incrinati, ma per la Repubblica islamica sembra essere arrivato il momento di affrontare gli investitori stranieri, determinando anche un aumento delle responsabilità in Medio Oriente, vale a dire un maggiore impegno iraniano nella lotta contro Daesh e un ruolo di mediazione nella crisi siriana e yemenita, nonostante il governo centrale di Teheran sia schierato dalla parte opposta a quella dei paesi europei e dell'Arabia Saudita. Come la Russia, obiettivo di Teheran potrebbe essere quello di avere uno sbocco sul Mediterraneo, creando un percorso che attraversa il territorio iracheno e quello siriano, a conferma delle sue ambizioni egemoniche. A tal proposito, la battaglia di Aleppo è lo snodo centrale della guerra in Siria per tutti gli attori statali e non che partecipano al conflitto, anche indirettamente, per misurare la sua forza in Iraq ed estendere la propria influenza sul Medio Oriente al fine di ottenere il controllo sul corridoio di terra che attraversa il territorio, raggiungere la costa fino al porto di Latakia.³⁴ Il piano, però, non esclude incognite; si pensi al ruolo della Turchia e della Russia, che hanno inaugurato un nuovo ciclo delle relazioni diplomatiche, o del rivale saudita e degli Stati Uniti che, nonostante l'accordo sul nucleare, difficilmente consentirebbero al governo di Teheran di consolidare le proprie ambizioni espansionistiche, ma anche di Damasco e di Baghdad. Tuttavia, c'è un'altra via che Teheran sta percorrendo per la crescita economica del paese. L'Iran, infatti, farà parte del corridoio economico Cina-Pakistan. Il governo centrale di Teheran ha avviato il

³³ Cfr. F. SCAGLIONE, *Arabia Saudita e Iran: tanto nemici perché troppo simili*, 21 giugno 2016, in <http://www.eastonline.eu/it/opinioni/bye-bye-baghdad/arabia-saudita-e-iran-tanto-nemici-perche-troppo-simili>; M. POMPILI, *Arabia Saudita e Iran, la nuova Guerra Fredda*, 28 giugno 2016, in <http://www.eastonline.eu/it/opinioni/open-doors/arabia-saudita-e-iran-la-nuova-guerra-fredda>.

³⁴ Cfr. M. CHULOV, *Amid Syrian Chaos, Iran's Game Plan Emerges: A Path to the Mediterranean*, in «The Guardian», October 8, 2016, in <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/08/iran-iraq-syria-isis-land-corridor>.

tavolo delle trattative con Islamabad per estendere il progetto che prevede investimenti per circa quarantasei miliardi di dollari per la costruzione di strade, ferrovie e accordi nel settore dell'energia per collegare il porto di Gwadar, nella provincia pakistana del Baluchistan che confina con Afghanistan e Iran, allo Xinjiang, la regione nel nord ovest cinese. Un progetto che potrebbe destabilizzare il sud-est asiatico, dal momento che l'India ha espresso preoccupazione riguardo al corridoio, perché dovrebbe attraversare il Kashmir, territorio storicamente conteso con il Pakistan e che potrebbe riaccendere il conflitto indo-pakistano, ma l'Iran è determinato a soddisfare il fabbisogno energetico del Pakistan.³⁵

5. Arabia Saudita vs Iran

Il 2 gennaio 2016, a Riyad, quarantasette dissidenti sono stati condannati a morte con l'accusa di avere legami con il terrorismo. Tra questi, vi è anche il religioso sciita, Nimr al-Nimr, uno dei principali promotori delle proteste della minoranza sciita in Arabia Saudita, durante i moti della primavera araba.³⁶ La sentenza di condanna alla pena capitale del religioso sciita emessa dal tribunale saudita ha innescato manifestazioni che hanno determinato la sospensione dei rapporti diplomatici, incrinando relazioni tra i due paesi già storicamente complicate.³⁷ L'imam Nimr al Nimr, cittadino saudita e religioso sciita, era un fermo oppositore della dinastia Al Saud al governo in Arabia Saudita dal 1926. Figura di spicco del movimento di protesta che, sull'onda della primavera araba, si solleva nella parte orientale del paese, Nimr al Nimr ha apertamente sostenuto la minoranza sciita del paese, emarginata e costretta a subire abusi e persecuzioni.³⁸ Nel 2012, al Nimr viene arrestato a seguito di uno scontro a fuoco con la polizia nel corso di una manifestazione e, dopo quattro anni di detenzione, lo scorso ottobre, un tribunale di

³⁵ Cfr. S. NAZAR, *Why Iran Needs to Explore Participation in the China-Pakistan Economic Corridor*, in «The Diplomat», October 14, 2015, in <http://thediplomat.com/2015/10/why-iran-needs-to-explore-participation-in-the-china-pakistan-economic-corridor/>.

³⁶ Cfr. N. PEDDE, *Colpire al-Nimr per educare l'Occidente: l'Arabia Saudita contro l'Iran*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 4 gennaio 2016, in <http://www.limesonline.com/colpire-al-nimr-per-educare-l'occidente-l'arabia-saudita-contro-l'iran/88875>.

³⁷ Cfr. R. SOKOLSKY, *Time to Get Tough on Saudi Arabia*, in «Foreign Affairs», January 6, 2016, in <https://www.foreignaffairs.com/articles/saudi-arabia/2016-01-06/time-get-tough-saudi-arabia>;

³⁸ Cfr. J. BRAUDE, *On the execution of Saudi Shi'ite cleric Nimr al-Nimr*, in «Foreign Policy Research Institute», January 2, 2016, in <http://www.fpri.org/2016/01/on-the-execution-of-saudi-shiite-cleric-nimr-al-nimr/>.

L'Iran di Rohani

Riyad lo condanna a morte con l'accusa di aver favorito gli interessi di un paese straniero in terra saudita. Iran e Arabia Saudita sono due paesi apparentemente simili che, in realtà, presentano delle importanti differenze politiche e religiose.³⁹ La Repubblica islamica è sciita, una corrente dell'islam che colloca l'Iran in contrasto con l'Arabia Saudita, sunnita. Contrapposizione che risale al 632 d.C., anno della morte di Maometto, fondatore dell'islam. I contrasti nacquero a causa dell'eredità mistica del profeta. Da una parte, vi erano coloro i quali sostenevano che l'amico e padre della moglie di Maometto, Abu Bakr, dovesse ereditare il patrimonio religioso e politico di Maometto. Dall'altra, una fazione minoritaria sosteneva che il successore dovesse essere un congiunto del profeta, il cugino e genero Ali. Secondo i dettami della tradizione tribale, era il gruppo maggioritario a dover incaricare l'assemblea dei saggi – che designò Abu-Bakr – e a eleggere il “primo califfo” (*Khalifah*). Il secondo gruppo, minoritario, giudicò illegittima l'elezione, accusando Abu-Bakr di aver usurpato Ali del diritto di succedere a Maometto. I sostenitori del neo-eletto califfo erano i sunniti, termine che prende il nome dalla Sunna, la tradizione del profeta, seconda fonte della legge islamica dopo il Corano. Gli avversari, gli sciiti – dal termine “*sci'a*” che significa “fazione” – iniziarono a identificarsi nel “partito di Ali”, Shi'atul Ali.⁴⁰ Oltre alla rivalità religiosa, è la politica ad aver alimentato la spaccatura tra sciiti e sunniti. In particolare, la tensione tra le parti aumentò in occasione della rivoluzione che travolse l'Iran. Prima di allora, l'antica Persia era un paese moderno, filo-occidentale, governato dallo scià Mohammad Reza Pahlavi, alleato degli Stati Uniti. Il boom del petrolio e i proventi derivanti dalla vendita del greggio avevano incoraggiato anche la monarchia saudita ad avviare un rapido processo di modernizzazione. Il rinnovamento sociale e culturale però non fu accolto favorevolmente dagli elementi più conservatori delle rispettive società. Il clero si oppose fermamente ai nuovi costumi che s'ispiravano, occidentali, a quelli che essi consideravano regimi autoritari. Nel febbraio del 1979, lo scià Pahlavi fu costretto a fuggire, l'Iran fu investito dalla rivoluzione guidata

³⁹ Cfr. W. INBODEN, *Saudi Arabia's Religious Intolerance and the Execution of Sheikh Nimr al Nimr*, in «Foreign Affairs», January 4, 2016, in <http://foreignpolicy.com/2016/01/04/saudi-arabias-religious-intolerance-and-the-execution-of-sheikh-nimr-al-nimr/>.

⁴⁰ Cfr. G. ABDO - D. AMOS - R. ASLAN - F.G. GAUSE III - B. HOFFMAN - E. HUSAIN - V.R. NASR, *The Sunni-Shia Divide*, in «Council on Foreign Relations», February 2016, in http://www.cfr.org/peace-conflict-and-human-rights/sunni-shia-divide/p33176#!/?cid=otr-marketing_url-sunni_shia_infoguide

dall'ayatollah Khomeynī⁴¹ e, pochi mesi dopo, in Arabia Saudita, un gruppo di estremisti religiosi prese d'assalto la grande moschea della Mecca, sollevando una protesta contro l'ondata di occidentalizzazione della società.⁴² Nel giro di pochi mesi, mentre in Iran si assistette a un cambio della forma di governo, da dittatura filo-occidentale a teocrazia islamica, la monarchia saudita ristabilì l'ordine sociale, riportando la nazione indietro di decenni, oltre a garantire ampia autonomia di poteri ai religiosi sunniti.

6. Rivalità politica

Dal 1979 in poi, quindi, cambiano le alleanze sullo scacchiere mediorientale e s'intensifica l'ostilità tra i sunniti e la mezzaluna sciita. Da allora, il Medio Oriente è diventato teatro di diverse *proxy-war* tra le due grandi nazioni, produttrici di petrolio. Dalla diversa ideologia settaria, fonte di tensioni tra Riyad e Teheran, l'Arabia Saudita teme la crescente influenza dell'Iran che domina nell'area, mediante un sistema di compensazione.⁴³ Fuori gioco l'Iraq, l'Iran si espande strategicamente. A questo si aggiunga il potenziamento militare di Teheran e il recente accordo nucleare, che apre importanti prospettive di mercato per l'economia del paese. I legami tra Iran e Siria e il sostegno ad attori non statali come Hezbollah, Hamas, l'esercito del Mahdi e le brigate Badr, sono tutti fattori che costituiscono una minaccia per Riyad.⁴⁴ La reazione politica saudita si presenta però ambigua e piuttosto controversa. L'Arabia Saudita è tra i più stretti alleati militari degli Stati Uniti nella regione. Un'alleanza strategica che si basa

⁴¹ Cfr. E. DI NOLFO, *Storia delle Relazioni internazionali. Dal 1918 ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2008, pp. 1288-1290.

⁴² Cfr. L. CANALI, *Attacco alla Mecca (1979)*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 30 giugno 2015, in <http://www.limesonline.com/attacco-alla-mecca-1979/77864>.

⁴³ Cfr. A.D. MILLER - J. BRODSKY, *Saudi Arabia and Iran's Forever Fight*, in «Foreign Affairs», January 13, 2016, in <https://www.foreignaffairs.com/lists/2016-01-13/saudi-arabia-and-irans-forever-fight>.

⁴⁴ Cfr. G. PARIGI, *Come l'Iran va alla guerra*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 3 novembre 2016, in <http://www.limesonline.com/cartaceo/come-liran-va-alla-guerra?prv=true>.

⁴⁵ Cfr. *United States-Gulf Cooperation Council Second Summit Leaders Communique*, in «Office of the Press Secretary», April 21, 2016 in <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/04/21/united-states-gulf-cooperation-council-second-summit-leaders-communique>.

⁴⁶ Cfr. *La competizione strategica tra Iran e Arabia Saudita*, in «Eurasia», 17 luglio 2012, in <http://www.eurasia-rivista.org/la-competizione-strategica-tra-iran-e-arabia-saudita/16424/>.

L'Iran di Rohani

sul reciproco interesse. L'amministrazione americana punta a introdurre un sistema di difesa integrato, relativo ai paesi del Gulf Cooperation Council (GCC) – Arabia Saudita, Bahrein, Qatar, Oman, Emirati Arabi Uniti e Kuwait – e che sia dipendente da Washington, il regime saudita cerca invece di affermarsi come leader di questo blocco.⁴⁵ Infatti, la competizione strategica tra Iran e Arabia Saudita riguarda la ricerca di uno spazio dominante e il contenimento dell'influenza dell'avversario nel Golfo.⁴⁶ Pur non potendo superare il peso regionale dell'Arabia Saudita nell'area, Teheran ha cercato di consolidare la propria influenza sulle comunità arabe locali e i paesi del Golfo che sono spesso esposti alla penetrazione iraniana, giacché la comunità sciita sia considerata più sensibile alla propaganda iraniana. Una rivalità che segna i confini della divisione all'interno del mondo islamico. Da una parte, le potenze sunnite, Arabia Saudita e Turchia. Dall'altra, quelle sciite, Iran e Iraq.⁴⁷ Considerando che i due avversari sono tra gli attori principali che occupano la scena della crisi siriana e della guerra di procura nello Yemen, dove l'alleanza guidata da Riyadh sta combattendo contro gli houthi, milizie di sciiti yemeniti appoggiati da Teheran che hanno rovesciato il governo sunnita e filo-saudita.⁴⁸ Dopo l'esecuzione di Nimr al Nimr, si sono registrate diverse manifestazioni all'interno del paese, nel cosiddetto "triangolo sciita", che comprende l'area a nord-est dell'Arabia Saudita, zona particolarmente ricca di greggio e dove, per altro, si colloca geograficamente la minoranza sciita.⁴⁹ In realtà, il generale

⁴⁷ Cfr. L. LIIMATAINEN, *Jihadisti, sciiti e Iran: l'Arabia Saudita e la sindrome del nemico*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 24 ottobre 2010, in <http://www.limesonline.com/jihadisti-sciiti-e-iran-larabia-saudita-e-la-sindrome-del-nemico/52861>.

⁴⁸ Cfr. *Yemen Civil War (2011-201?)*, in <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/yemen4.htm>.

⁴⁹ Cfr. E. ARDEMAGNI, *La geopolitica saudita dietro il caso Al Nimr*, in «Affari Internazionali», 2 gennaio 2016, in <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3277>.

⁵⁰ Cfr. SIRIALIBANO, *Tolleranza zero per l'opposizione in Bahrein*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 16 giugno 2016, in <http://www.limesonline.com/tolleranza-zero-per-lopposizione-in-bahrein/92456?prv=true>.

⁵¹ Cfr. L. MARINONE, *Ma che sunniti e sciiti. Ecco cosa divide Iran e Arabia Saudita*, in «Eastjournal», 12 gennaio 2016, in <http://www.eastjournal.net/archives/69047>.

⁵² Cfr. Y. TROSIMOV, *After Minority Rule, Iraq's Sunnis Refuse Minority Role*, in «The Wall Street Journal», April 9, 2015, in <http://www.wsj.com/articles/iraqs-sunnis-dont-accept-minority-role-1428571127>.

malcontento ha innescato un effetto domino delle proteste di matrice sciita, in Bahrein, dove si è insediato un governo sunnita;⁵⁰ in Kuwait, dove le reazioni sono state più forti a causa di una serie di attentati pianificati da gruppi affiliati al califfato nero, con l'obiettivo di scatenare una guerra civile tra le opposte fazioni religiose;⁵¹ in Iraq, il governo sciita ha adottato politiche faziose e discriminatorie contro i sunniti – una realtà che ha contribuito alla penetrazione Daesh nel territorio irakeno, soprattutto a ovest del paese, dove si concentra la maggioranza dei sunniti iracheni;⁵² in Libano, sotto il controllo di Hezbollah, organizzazione terroristica che ha il pieno sostegno politico dei teocratici persiani.⁵³ Non è un mistero che Riyadh si ritenga circondata da un complesso di attori regionali dipendenti o manovrati da Teheran. È la crisi siriana che potrebbe diventare campo di battaglia dello scontro tra Iran e Arabia Saudita. In Siria, il regime alawita – setta di estrazione sciita di cui fa parte tutta la famiglia Assad – combatte contro l'insurrezione sunnita, ma da quando i sauditi hanno percepito che gli Stati Uniti potrebbero mettere in discussione le basi della loro alleanza – soprattutto dopo il rifiuto saudita di diventare membro non permanente delle Nazioni Unite – l'imperativo di cambio a capo del governo di Damasco si è fatto ancora più impellente. Un governo siriano dominato dai sunniti, o filo-saudita, costituirebbe un importante strumento per isolare Teheran. La Siria ricopre una posizione centrale nella strategia regionale iraniana. Principale anello della catena di deterrenza contro Israele che passa, attraverso Damasco, per Hezbollah, Hamas e il *jihad* islamico palestinese, la difesa del regime di Assad da parte della teocrazia islamica si traduce nella evidente lotta alla sopravvivenza

⁵³ Cfr. B. BERTI - Y. GUZANSKY, *Saudi Arabia's Foreign Policy on Iran and the Proxy War in Syria: Toward a New Chapter?*, in «Institute for National Security Studies», 2014, in <http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/Saudi%20Arabia's%20foreign%20policy%20on%20Iran%20and%20the%20proxy%20war%20in%20Syra.pdf>.

⁵⁴ Cfr. SIRIALIBANO, *Snobbato dai sauditi, l'esercito del Libano guarda all'Iran*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 30 marzo 2016, in <http://www.limesonline.com/snobbato-dai-sauditi-lesercito-del-libano-guarda-alliran/90143>.

L'Iran di Rohani

regionale degli sciiti contro il crescente estremismo sunnita.⁵⁴ La scelta compiuta dall'amministrazione Obama di disimpegnarsi militarmente dal Medio Oriente ha lasciato all'Arabia Saudita e all'Iran un ampio margine di manovra nella regione.⁵⁵ Storicamente l'ostilità degli Stati Uniti nei confronti dell'Iran e l'alleanza degli americani con i sauditi erano elementi di base della politica in Medio Oriente. Negli ultimi tempi, sono cambiate le variabili che hanno richiesto una svolta nella direzione della politica di Washington e la guerra in Siria e nello Yemen e l'insurrezione in Iraq hanno fornito ai due avversari diverse occasioni di scontro, sebbene non manchino tentativi di dialogo per esempio in occasione della conferenza di Ginevra per raggiungere un accordo di pace in Siria. Indubbiamente, però, le loro posizioni sono distanti, anche se non sia possibile escludere un timido tentativo di distensione.⁵⁶ Una guerra aperta tra Iran e Arabia Saudita è esclusa, ma ci sono pochi dubbi sul fatto che in Medio Oriente – dove fino a pochi anni fa si parlava soprattutto di interventismo americano e di questione israelo-palestinese – la rivalità tra Iran e Arabia Saudita e le divisioni tra sciiti e sunniti saranno sempre più determinanti.

Conclusion

Il cambio di guardia da Ahmadinejad a Rohani ha restituito dignità politica ed economica alla Repubblica islamica, ma il dibattito sulla rinascita iraniana resta aperto e aumenta il timore saudita. L'accordo nucleare e la fine delle sanzioni hanno inaugurato una fase di crescita del paese che potrebbe portare l'Iran a diventare una superpotenza economica regionale.⁵⁷ Sul piano geopolitico, invece, l'influenza iraniana in Siria e in Iraq, nello Yemen e in Libano è un fattore che rafforza la Repubblica islamica, tanto da

⁵⁵ Cfr. D. FABBRI, *La debolezza dell'Arabia Saudita, lo scontro con l'Iran e il disimpegno USA*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 7 gennaio 2016, in <http://www.limesonline.com/la-debolezza-dellarabia-saudita-lo-scontro-con-liran-e-il-disimpegno-usa/88885>.

⁵⁶ Cfr. G. NATALIZIA, *Le ombre della conferenza di Ginevra*, 31 gennaio 2016, in <http://www.geopolitica.info/conferenza-di-ginevra/>.

⁵⁷ Cfr. S. JULIUS, *Will Iran Become the Next Middle East Superpower*, March 4, 2016, in <http://globalriskinsights.com/2016/03/will-iran-become-the-next-middle-east-superpower/>.

muovere ingenti risorse che potrebbe pregiudicare la posizione dei sunniti. Teheran guarda indistintamente al Mediterraneo e al continente asiatico, ma dopo l'accordo sul nucleare e la sospensione delle sanzioni, la rinascita politica ed economica della Repubblica islamica potrebbe seriamente cambiare le carte in tavola in Medio Oriente. Naturalmente, resta alto il rischio politico determinato dall'incertezza sulla stabilità e sul futuro dell'Iran. Su quest'ultimo aspetto, buona parte delle insicurezze ruotano attorno all'imprevedibilità dei prossimi appuntamenti elettorali, sia nazionali che internazionali. Il prossimo anno, a maggio, si svolgeranno le elezioni presidenziali. Sebbene sia plausibile ipotizzare il rinnovo del mandato a Rohani, considerato probabile in quanto favorito e sostenuto dalla prassi del doppio turno, non è possibile fare pronostici. È incerto il successo elettorale, esattamente come la linea politica estera del presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, il quale durante la campagna elettorale ha dichiarato apertamente di voler rimettere mano sugli accordi conclusi per la sospensione delle sanzioni.⁵⁸ Senza trascurare il fatto che la crisi siriana abbia avvicinato la Russia e l'Egitto all'Iran e che ciò potrebbe determinare una complessa gestione delle relazioni internazionali, anche da parte di un eventuale governo democratico.

⁵⁸ Cfr. R. GRAMER, *With The Trump Win, Will Iran's First Post-Sanctions Energy Deal*, in «Foreign Affairs», November 9, 2016, in <http://foreignpolicy.com/2016/11/09/with-the-trump-win-iran-iranddeal-sanctions-energy-gas-oil/>.

MARCO POST MORELLO

Alyah
(*Salita*)

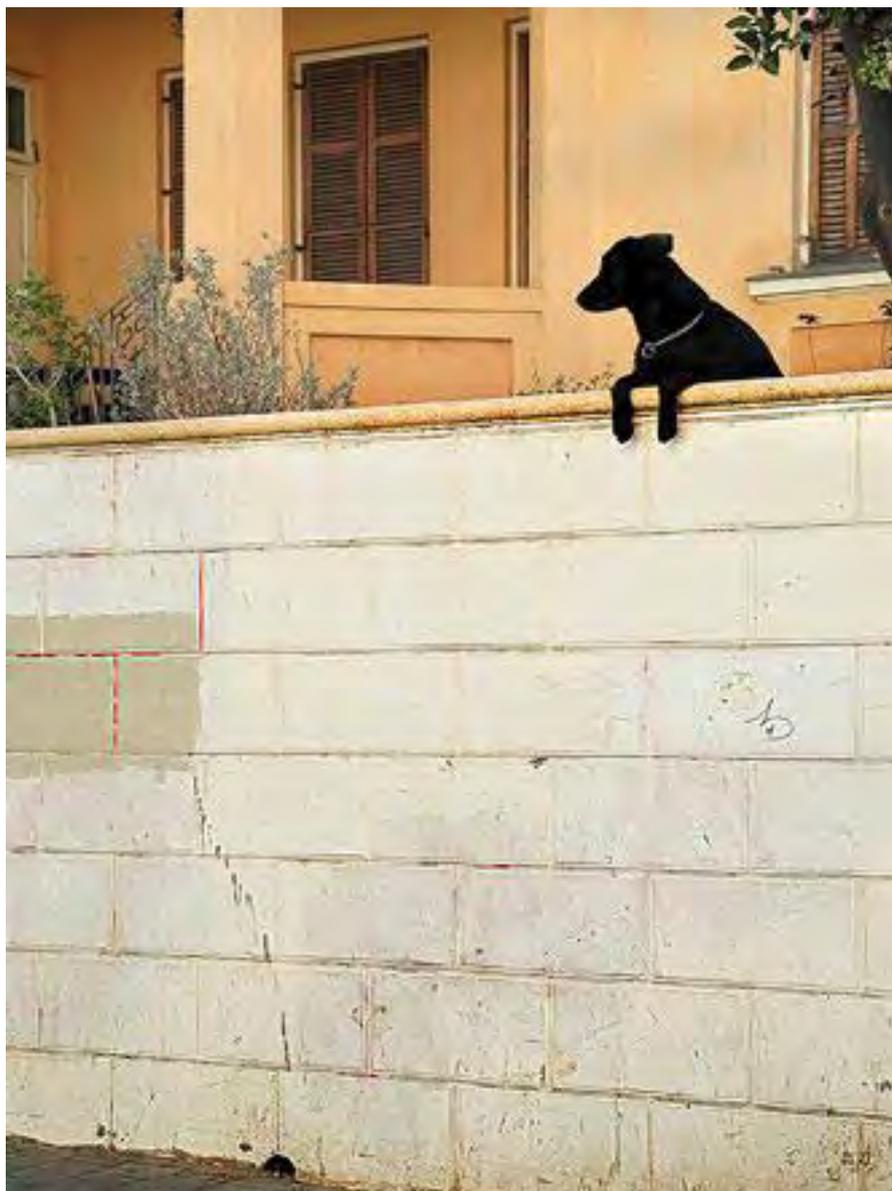
Abstract: *Photographic essay between Tel Aviv and Jerusalem 2011. Digital images.*

Keywords: Israel, Tel Aviv, Jerusalem, Arabs, Jews, Laicism, Joy of Life.

I pregiudizi che accompagnano ogni viaggiatore che sbarca per la prima volta in Medio Oriente, attraverso le porte di Tel Aviv e di Gerusalemme, si sgretolano di fronte alla quantità di facce, lingue, odori, sapori, colori e suoni diversi che popolano questo straordinario territorio.

È il luogo supremo dell'anima. Orizzonte verso il quale milioni di persone hanno per secoli guardato, pregato e sognato; ma è anche sublime estratto di laica e creativa capacità di trasmettere e di scambiarsi eredità di mondi e tribù, le più lontane nello spazio e nei costumi.

Una così grande contaminazione culturale è soggetto ideale per l'obiettivo fotografico, prezioso alleato per catturare e trattenere ogni incontro che rinnova l'avventura della scoperta di un mondo così vicino e così diverso. Un'esperienza profonda e rara di una diffusa gioia di vivere della quale gli europei hanno da tempo perso l'abitudine.



Osservando il passeggio nel quartiere di Neve Tzedek a Tel Aviv
2011©MPM. Foto digitale Nikon.

Ayah (Salita)



Coffee break, Università di Tel Aviv,
2011©MPM. Foto digitale Nikon. Collezione privata.



Lunch in Allenby Street, Tel Aviv
2011©MPM. Foto digitale Nikon. Collezione privata.

Alyah (Salita)

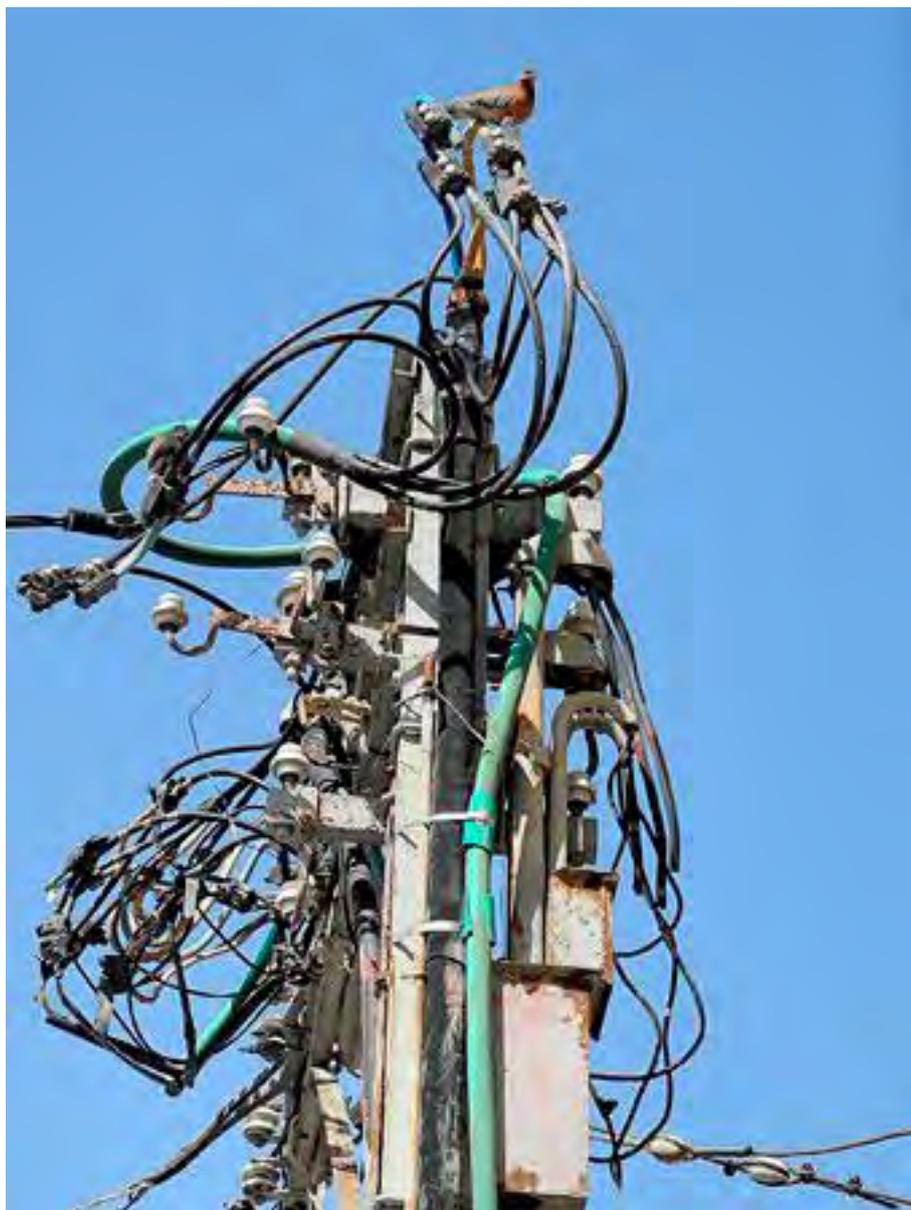


Tahina a mezzanotte, Tel Aviv
2011©MPM. Foto digitale Nikon. Collezione privata



Condutture high-tech
2011©MPM. Foto digitale Nikon

Alyah (Salita)



Cablaggi high-tech
2011©MPM. Foto digitale Nikon. Collezione privata



Ponte di Calatrava. Gerusalemme
2011©MPM. Foto digitale Nikon. Collezione privata

Alyah (Salita)



La Città Vecchia, Gerusalemme
2011©MPM. Foto digitale Nikon. Collezione privata



Jaffa, matrimonio yemenita
2011©MPM. Foto digitale Nikon.

Alyah (Salita)



La spiaggia di Jaffa
2011©MPM. Foto digitale Nikon. Collezione privata.



Frutta e frullati al Carmel
2011©MPM. Foto digitale Nikon.

Alyah (Salita)



Carmel market. Lattuga
2011©MPM. Foto digitale Nikon.



Banco di spezie, Tel Aviv
2011©MPM. Foto digitale Nikon.

Alyah (Salita)



Bookshop, Tel Aviv
2011©MPM. Foto digitale Nikon.



Carmel, Tel Aviv
2011©MPM. Foto digitale Nikon. Collezione privata.

Alyah (Salita)



Caffè, Tel Aviv
2011©MPM. Foto digitale Nikon. Collezione privata.



Tramonto, lungomare di Tel Aviv
2011©MPM. Foto digitale Nikon. Collezione privata.

Alyah (Salita)



Turiste al Kotel, Gerusalemme
2011©MPM. Foto digitale Nikon. Collezione privata.



Preghiere in biglietti nel Muro Occidentale, Gerusalemme
2011©MPM. Foto digitale Nikon.

Alyah (Salita)



Reclute, Gerusalemme
2011©MPM. Foto digitale Nikon.



Prove per la festa del Siddur, Gerusalemme
2011©MPM. Foto digitale Nikon.

RASSEGNE
REVIEW ARTICLES

PAOLO MACRÌ

Un'analisi dei più recenti contributi agli studi strategici e alla storia militare

Una buona parte degli studiosi italiani di studi strategici e di cultori di storia militare si riconoscono nel sodalizio della Società italiana di storia militare (SISM), fondata a Roma nel 1984 dal professor Raimondo Luraghi. Al 2016 i soci della SISM sono oltre trecento, tra accademici, militari e appassionati delle materie, e alcuni di essi forniscono un contributo scientifico, rigoroso quanto appassionato, che viene raccolto in un volume collettaneo tematico annuale. Nel volume tematico del 2016, intitolato *Future Wars. Storia della distopia militare* (a cura di Virgilio Ilari, Roma, Società italiana di storia militare, 2016), sono raccolti contributi e interventi, che focalizzano visioni e previsioni dei conflitti militari, anche attraverso le lenti della distopia, e analizzano le differenti rappresentazioni dei conflitti tra le due guerre mondiali, nel presente e nel prossimo futuro.

In apertura, Virgilio Ilari, curatore dell'opera collettanea, offre un *excursus* sulla distopia militare, sottolineando come la rappresentazione di guerre future sia all'origine delle scienze militari e dei contributi scientifici in ambito strategico. Il curatore individua le basi delle attività di pianificazione strategica e di "rivoluzione/trasformazione militare" nelle capacità di prevedere i combattimenti del futuro e l'avvento di conflitti più o meno prossimi al presente dei pianificatori. Queste considerazioni non si limitano a tratteggiare le implicazioni tra le varie declinazioni dell'evento bellico in ambito di previsioni strategiche (guerra d'anticipo, guerra preventiva) e quelli polemologici (sulla guerra e sul suo futuro), ma analizzano e qualificano la portata distopica della previsione, che finisce per diventare vera e propria prognosi, quando pretende di rispettare criteri scientifici a livello metodologico. In questo senso, la ricchezza di spunti e di riferimenti bibliografici è davvero notevole. Da Spinoza a Hume, dall'astrologia del Cinquecento rinascimentale agli scritti settecenteschi dell'inglese Samuel Madden, Ilari tratteggia alcune delle proiezioni di scenario geopolitico, con le quali in passato si è cercato di esorcizzare e dare consistenza al futuro, finendo per toccare i temi dell'ucronia e del-

la storiografia controfattuale. Questa introduzione apre ai contributi di oltre quaranta studiosi, che spaziano dalle profezie apocalittiche antiche e moderne ai *wargame* e descrivono le differenti “visioni di guerra”, declinando il concetto di futuro tra la fine dell’ottocento, il nostro presente e le nostre paure.

Nella prima parte del volume sulle “visioni di guerra”, i contributi di Donato Tamblè, Giangiuseppe Pili, Enrico e Teresa Silverio, Immacolata Eramo, Aldo Settia, Andrea Molinari e Marco Formisano trovano le radici delle previsioni della pianificazione strategica nelle predizioni e nelle divinazioni degli antichi. I saggi spaziano dagli oracoli greci ai rotoli ebraici, dalle tradizioni orientali a quelle meso-americane, dalle sacralità romane alle macchine da guerra medievali. L’esposizione descrive arcaici carri da combattimento e i primitivi artifizi delle artiglierie, le cui tecniche stregonesche apparvero all’epoca più frutto di sapienza alchemica che di competenze ingegneristiche. In questo carosello di meraviglie si inseriscono gli studi sulle profezie del mondo lusofono seicentesco, le considerazioni sull’influenza della letteratura militare sul progresso tecnologico in ambito bellico, le analisi dell’influenza della trattatistica militare sulla visione e sulla previsione della guerra e i contributi all’arte militare di Voltaire.

Quanto al futuro immaginato prima del 1914, oggetto dei contributi raccolti nella seconda parte del volume, si notano gli sforzi di sintesi degli studiosi italiani e stranieri per rappresentare e rendere la complessità degli ambiti, delle influenze e delle aspettative geopolitiche e tecnologiche, elaborati nei paesi europei e negli Stati Uniti durante i primi anni del Novecento. Nei contributi di Antulio Echavarría, Mariano Gabriele e Paolo Cau, si scopre una florida letteratura di genere che ha dato corpo a incubi politici e strategici, che hanno influenzato l’opinione pubblica, la classe politica e gli stati maggiori dei paesi occidentali dell’epoca. Soprattutto, emergono l’attenzione e il timore crescenti dei governi e dei militari per le continue innovazioni tecnologiche e l’allarme sul possibile impiego delle sempre più potenti artiglierie navali per devastanti attacchi costieri in appoggio allo sbarco di truppe d’invasione. Impressionante, in questo senso, l’esistenza di una vera e propria letteratura “di genere” sugli incerti destini dello stato italiano neo-unitario, come illustrato da Sergio e Riccardo Masini.

Fernando Angeletti introduce il tema delle fanta-guerre, analizzando le pubblicazioni distopiche di Emile Driant nella Francia della *belle époque*, alimentate da prese di posi-

Un'analisi dei più recenti contributi

zione irredentiste e da riflessioni geopolitiche, attendibili e non prive di basi, poi superate dagli avvenimenti storici degli anni successivi.

Proseguendo nella lettura dei contributi, si apprezza la consistenza di questa particolare letteratura di genere, che, come evidenziano gli autori, in alcuni casi arriva ad avere i connotati di un vero e proprio esercizio di *wargame*. In questo senso è molto interessante il saggio di Raffaele Moncada sui piani di invasione degli Stati Uniti da parte dei tedeschi, nel quale si analizzano le frizioni tra la flotta tedesca e quella americana per il controllo delle Samoa e dei domini spagnoli a Cuba e nelle Filippine. Nell'eventualità di un conflitto tra i due paesi la flotta tedesca sviluppò una serie di opzioni d'attacco contro la flotta statunitense, tra queste fu pianificata anche la spedizione della flotta del kaiser per bombardare il porto di New York. La competizione tra le due nascenti potenze navali si acuì poi con la "questione venezuelana" e gli Stati Uniti avviarono il potenziamento delle forze navali in un'ottica di *containment* nei confronti della Germania, cercando la collaborazione della flotta dell'impero britannico.

Piuttosto attuale è il saggio sulla *chinaphobia* di Elena Piana, che illustra le radici storiche degli attriti tra Stati Uniti, potenze europee e paesi asiatici, analizzando trent'anni di crisi e conflitti tra i paesi occidentali e i maggiori paesi dell'Estremo Oriente: Cina e Giappone. In questo contributo l'autrice evidenzia come il conflitto russo-giapponese, la rivolta dei boxer e l'avvento della repubblica di Sun-Yat Sen in Cina abbiano concorso a creare, soprattutto in Europa, la paura per la possibile saldatura di un pan-mongolismo aggressivo e potenzialmente letale per gli interessi e la sopravvivenza dei paesi occidentali. In altre parole, questo studio rivela la stratificazione e la complessità di temi all'origine del concetto di *Yellow Peril*, che, ai nostri giorni, è nuovamente avvertito sotto forma di minaccia agli equilibri economici mondiali nell'area del Pacifico ad opera del rampante imperialismo cinese.

Il saggio di Virgilio Ilari sulla pianificazione della "guerra futura" offre un contributo all'analisi di uno dei più complessi studi dell'epoca, intitolato *Buduščaja vojna*, redatto da Jan Bloch nel 1896. Bloch, banchiere sanpietroburghese di origini ebraiche, scrisse sei volumi sulla "guerra industriale", destinati a una commissione speciale dello stato maggiore russo. Bloch, ricordato anche per la sua partecipazione alla prima conferenza di pace dell'Aja del 1899, coordinò e utilizzò contributi sociali, economici e mili-

tari per strutturare un'opera monumentale e ben documentata sulle implicazioni tattiche, strategiche e politiche dei conflitti moderni. Secondo le conclusioni di Bloch, in futuro una soluzione bellica alle questioni diplomatiche non sarebbe stata più praticabile perché il progresso tecnologico avrebbe reso l'uso delle armi troppo distruttivo; tesi ripresa, tra gli altri, anche dal pacifista americano Norman Angell. Gli studi di Bloch non hanno avuto particolari riconoscimenti e si prestano, ancora oggi, a interpretazioni contraddittorie. Tuttavia, lo studio proposto ha il pregio di fornire una disamina documentata dei contesti di elaborazione e di riferimento dell'opera e degli strumenti analitici utilizzati da Bloch.

A chiudere questa seconda parte del volume è lo studio di Andrea Molinari su tre straordinarie pubblicazioni di Herbert George Wells: *Anticipations*, *The War in the Air* e *The World Set Free*, pubblicati rispettivamente nel 1901, nel 1906 e nel 1913. Molinari illustra le capacità quasi "divinatorie" dello scrittore britannico, che non solo anticipò l'impiego dei carri armati, l'avvento dell'arma aerea per bombardamenti strategici e l'uso dell'arma atomica ma ne indicò criteri e contesti d'impiego. Wells descrive armamenti, tecniche, tattiche e strategie, in altri termini realizza una sintesi previsionale completa, che lo qualifica non solo come uno dei più grandi scrittori di fantascienza ma anche uno straordinario analista, in grado di anticipare gli esiti di un'efficacissima metodologia di *Horizon Scanning*.

La terza sezione, dedicata al futuro tra le due guerre, si apre con due saggi dedicati al militarismo tedesco. Il primo di Giovanni Punzo è dedicato al generale Friedrich von Bernhardi, il secondo di Augusto Del Toro è incentrato sull'influenza dell'ammiraglio Wolfgang Wegener sulla strategia navale tedesca degli anni venti e trenta. Se Bernhardi, come illustra l'autore, gode della cattiva fama di essere stato uno degli ideologi più rappresentativi del militarismo espansionista tedesco, tanto da farne uno dei precursori del nazismo, Wegener rappresenta un eccellente esempio di stratega navale. Wegener riformulò l'approccio strategico della flotta tedesca, basandolo su un rapporto di equilibrio geografico più che sull'equilibrio delle forze navali. In questo senso, Wegener opera una sorta di rivoluzione copernicana nella pianificazione strategica, subordinando le forze terrestri a quelle navali. Corollario di questo assunto è la necessità tedesca di neutralizzare in primo luogo la Gran Bretagna nell'Atlantico e solo successivamente rivol-

Un'analisi dei più recenti contributi

gere le forze contro la Francia e l'Inghilterra. Wegener con le sue riflessioni valorizza l'importanza delle posizioni geo-strategiche, che, in un determinato contesto spazio-temporale, definiscono l'impiego delle forze terrestri o navali in senso dinamico e, di conseguenza, enfatizza l'importanza strategica del rapporto geografico delle forze a discapito di un equilibrio delle stesse. In pratica, Wegener focalizza la necessità di stabilire e mantenere prioritariamente l'equilibrio geografico e questo permette di comprendere il motivo dell'attenzione ricevuta dai suoi studi da Karl Haushofer.

I due saggi successivi trattano i temi della guerra aerea e della guerra meccanizzata. Il primo di Gregory Alegi, redatto in inglese, illustra l'evoluzione del concetto di "guerra aerea" così come concepito da Giulio Dohuet, a partire dalle sue prime considerazioni in materia del 1918. Non mancano, anche in questo contributo, i riferimenti a Wells o agli scrittori fantastici Jules Verne e Alfred Robida, anche se sono le intuizioni di Dohuet a fornire materiale più che sufficiente a una generale riflessione sull'assoluto valore del pensiero strategico italiano in ambito di deterrenza aerea e sull'ancora attuale dibattito sull'effettivo ruolo dell'aeronautica nel decidere i conflitti contemporanei. Il contributo successivo di Mathias André sulla guerra meccanizzata, scritto in francese, offre una sintetica panoramica dei suoi "profeti" in Francia, Germania, Italia, Gran Bretagna, Unione Sovietica e Stati Uniti. L'autore considera la disomogeneità di pensiero esistente tra le varie scuole nazionali (da Liddell Hart a Tuchačevskij, da de Gaulle a Guderian e agli italiani Zoppi e Visconti Prasca) sulla preminenza delle forze meccanizzate rispetto all'artiglieria e alla fanteria, che avrebbe avuto notevoli conseguenze sulle differenti dottrine d'impiego nazionali, durante il secondo conflitto mondiale.

Il saggio che segue affronta il tema della pianificazione strategica dell'impero britannico nel periodo tra le due guerre mondiali. L'autore, Jeremy Black, illustra le difficoltà incontrate dai militari britannici tra gli anni venti e trenta del novecento nel conciliare una strategia globale con le urgenze politiche e i progressi tecnologici. Black sottolinea come in questi lustri l'Impero britannico ha dovuto predisporre onerosi interventi militari (durante la guerra civile in Russia e in Irlanda, in Egitto, in Iraq e in Afghanistan per sedare rivolte e ribellioni) e avviare impegnative attività di pianificazione in Africa, Asia ed Europa per contenere le velleità espansioniste dell'Italia, del Giappone e della Germania. Alle tensioni, che subirono i territori e le rotte imperiali, corrisposero

notevoli sforzi per adeguare le risposte politiche e militari a minacce sempre diverse, come quelle dell'Italia fascista ai possedimenti britannici in Africa, quelle del riarmo tedesco alle statuizioni di Versailles o quelle dell'espansionismo nipponico ai possedimenti e alle rotte asiatiche. La scala e la complessità degli interventi imposero all'Impero britannico strategie, come l'accordo navale anglo-tedesco del 1935, dettate dall'impossibilità di coprire con la flotta britannica ogni area di crisi del globo.

Di pianificazione strategica trattano i due contributi successivi. Il primo illustra i piani di guerra ungheresi tra gli anni venti e gli anni quaranta e il secondo quelli orditi dagli Stati Uniti lungo uno dei confini più lunghi e apparentemente pacifici del mondo, quello con il *Dominion* britannico del Canada.

Il primo contributo di Juhász Balázs ha il pregio di illustrare i faticosi e, per alcuni tratti, velleitari tentativi del regno magiaro di riconquistare territori, popolazione e prestigio dopo il trattato del Trianon. Le difficili condizioni dell'Europa orientale dopo la fine del primo conflitto mondiale, afflitta da movimenti sovversivi, guerre civili e carestie, fanno da sfondo alle trattative diplomatiche ungheresi con l'Italia fascista e agli accordi che le potenze europee conclusero nel tentativo di stabilizzare l'area balcanica, successivamente travolta dalle forze dell'Asse tra il 1940 e il 1943. Il secondo contributo di Marco Leofrigio ripercorre la secolare conflittualità anglo-americana lungo i confini dei possedimenti britannici canadesi. Agli scontri armati tra truppe americane e britanniche dopo la guerra d'indipendenza, ai tentativi d'invasione statunitensi e alla distruzione di Washington tra il XVII e il XIX secolo, seguono i rapporti non sempre distesi tra le due potenze anglosassoni, le cui politiche marittime e le sottostanti esigenze di potenziamento navale trovarono esiti più nella rivalità che nella collaborazione. L'autore evidenzia come la conquista degli oceani da parte della flotta militare statunitense abbia implicato una latente ma notevole rivalità tra impero britannico e governo federale statunitense, che avrebbe potuto trovare sfogo lungo il confine canadese. A riprova di ciò, Leofrigio descrive i piani d'invasione statunitensi e i piani di penetrazione canadesi per colpire i centri nevralgici dell'industria nord-americana. Gli sforzi di pianificazione hanno trovato definitiva conclusione soltanto dopo il 1935, quando era ormai chiaro che la minaccia più grave per gli equilibri navali, soprattutto nel Pacifico, era rappresentata dall'espansionismo giapponese.

Un'analisi dei più recenti contributi

Il saggio che segue è quello scritto dal curatore del volume sulla situazione dei reduci statunitensi dopo il primo conflitto mondiale. Ilari tratteggia le problematiche dei reduci e le soluzioni proposte dal governo statunitense, che conobbero momenti di tensione sociale e politica solo parzialmente composte da organizzazioni come l'American Legion, che, anzi, conobbero esiti sovversivi. I protagonisti degli anni trenta, il presidente Herbert Hoover, il candidato Franklin Delano Roosevelt, i militari Douglas McArthur, Dwight Eisenhower e Smedley Butler, sono ritratti nella difficile situazione di contenere e sostenere le istanze di centinaia di migliaia di veterani, vessati dalla disoccupazione, frutto della crisi del 1929, e nei tentativi di impedire derive sovversive e di reprimere l'estremismo politico. In questo difficile contesto, l'autore segnala la provocazione di alcuni studenti, che nel 1936 intervennero nel dibattito sulla richiesta dei veterani di poter incassare in anticipo le somme degli strumenti assicurativi garantiti loro dal governo federale. La trovata goliardica fu quella di proporre l'istituzione della Veterans of Future Wars, un'associazione per la tutela dei diritti dei veterani delle guerre ancora da combattere. Le proposte della Veterans of Future Wars si diffusero in tutti gli Stati Uniti e molti non colsero la natura provocatoria, tanto da chiedere l'autorizzazione ad aprire varie sedi locali. Certamente ebbero il pregio di evidenziare l'insostenibilità delle conseguenze di un conflitto sulla società americana, che avrebbe dovuto da quel momento in poi considerare oltre ai costi bellici anche quelli straordinariamente elevati per le cure e il reinserimento dei veterani nella società civile.

Gli ultimi tre saggi della terza parte illustrano i progetti, ai limiti della fantascienza, che alcuni geniali inventori cercarono di realizzare tra gli anni trenta e gli anni quaranta del ventesimo secolo. Il primo di Claudio Nardi illustra l'idea di una "portaerei di ghiaccio", concepita dall'inventore inglese Geoffrey N. Pyke. Quest'ultimo tentò di avviare la costruzione di gigantesche *Ice Carrier*, ricorrendo a un composto di ghiaccio e cellulosa, la *pykerete*, in grado di superare in stazza e capacità di imbarco le più grandi portaerei dell'epoca. L'idea per quanto non priva di fondamenti scientifici non fu recepita dal comando britannico, anche se l'idea di un composto di ghiaccio e cellulosa per realizzare strutture si ripropone ciclicamente anche ai nostri giorni, risarcendo, in qualche modo, la prolifica immaginazione di Pyke, che morì senza alcun riconoscimento nel 1948.

Il secondo contributo di Giuseppe Ciampaglia descrive il ben diverso destino di Róbert Orosdy, fiumano di origini ungheresi, ma di lingua e cultura italiana. Cresciuto a Roma, dove studiò, Orosdy dimostrò sin da giovanissimo una propensione alla ricerca applicata, che ebbe modo di impiegare a livello aeronautico diventando il progettista di oltre sessanta aerei. Dopo il primo conflitto mondiale, al quale partecipò con le truppe austro-ungariche, rientrò in Italia da agente bolscevico per stabilirsi definitivamente in Unione Sovietica nel 1923. In Russia completò gli studi aeronautici iniziati in Italia e fu conosciuto con il nome di Roberto Bartini. Orosdy-Bartini realizzò soluzioni straordinarie per aeromobili a propulsione jet e per bombardieri strategici idrovolanti. Pressoché sconosciuto in Italia, Bartini in Unione Sovietica incontrò fortune alterne ma ancora oggi è riconosciuto come uno dei più geniali ingegneri aeronautici dell'epoca sovietica.

A chiudere la terza parte del volume è un altro saggio di Andrea Molinari sul “raggio della morte”, chimera perseguita da diversi scienziati e ricercatori tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo, in Italia, Gran Bretagna, Francia e negli Stati Uniti. Le notizie di esperimenti con l'uso di armi ad alta energia ebbero ampia eco sulla stampa sino al 1945, quando l'avvento delle armi atomiche cancellarono le fobie popolari su armi misteriose e invisibili, che erano state, più che altro, operazioni di disinformazione e di guerra psicologica per coprire altri tipi di ricerche come quelle sul radar.

La quarta parte del volume sul “futuro presente” si apre con un contributo in lingua inglese di Stefano Ruzza e si occupa di un documento di notevole rilievo storico: una lettera del 2 agosto 1939 inviata da Albert Einstein al presidente Roosevelt, su pressante richiesta del fisico di origini ungheresi Leó Szilárd. Il documento firmato da Einstein e, a quanto risulta, stilato da Szilárd avrebbe portato il presidente a costituire e a convocare nell'ottobre successivo il cosiddetto Uranium Committee, al quale Einstein non avrebbe partecipato, pur essendone il formale ispiratore.

Il saggio successivo di Maurizio Zinni illustra e analizza i numerosi contributi alla formazione dell'immaginario collettivo sulla guerra combattuta con l'uso di armi nucleari e sulle conseguenze del loro impiego. L'autore offre una panoramica delle pubblicazioni redatte durante gli anni cinquanta e sessanta dagli strateghi dell'*Atomic Age* per un plausibile impiego delle armi nucleari. Fra questi, oltre a Thomas Schelling ed Henry Kissinger, spicca il contributo dell'analista della RAND Corporation Herman Kahn, cri-

Un'analisi dei più recenti contributi

tico della deterrenza e convinto sostenitore della possibilità effettiva dell'uso delle bombe atomiche. Secondo Kahn, con un'adeguata preparazione la società americana avrebbe potuto sopportare le conseguenze di eventuali ritorsioni nucleari da parte sovietica.

Quello successivo è un interessante contributo in lingua inglese del generale dell'AMI Di Martino, che illustra i tentativi statunitensi e sovietici per la realizzazione e l'impiego di bombardieri strategici ad energia nucleare, analizzando le sfide scientifiche e i limiti tecnologici che portarono al definitivo accantonamento dei progetti.

Di altro tenore, invece, è lo studio offerto da Germano Dottori sulla definizione e sui limiti dei concetti di "guerra di anticipazione" e di "guerra preventiva". Il contributo analizza l'apparente simmetria e la sovrapposizione delle nozioni di *pre-emption* e *prevention*, particolarmente avvertita ai giorni nostri, frutto del mutamento del pensiero strategico occidentale, passato da una posizione di difesa a un generalizzato interventismo di carattere globale. Dottori illustra problematicamente l'evoluzione teorica e dottrina dei concetti di anticipazione e di prevenzione a livello bellico, nella loro declinazione giuridica, storica e strategica. L'autore esamina le tesi contrarie e quelle a favore dell'interventismo armato e le ambigue contiguità tra il pacifismo e le implicazioni belliciste della *Responsability to Protect* (R2P), offrendo numerosi spunti di discussione sul "pacifismo di destra", sulla dottrina israeliana degli attacchi anticipatori e preventivi e sulla militarizzazione dei diritti umani.

Di particolare interesse è il contributo di Riccardo Cappelli sulle teorie dello storico William S. Lind sulla *Maneuver Warfare* e sulla *Fourth Generation Warfare*. Lind, già assistente del deputato Robert Taft, Jr., e del senatore Gary Hart, è stato uno dei maggiori critici della cosiddetta "metallizzazione" del corpo dei marines. Lind, infatti, concepisce la struttura e l'articolazione degli United States Marine Corps (USMC) in senso manovrista, quindi come forza leggera d'assalto, senza l'inutile, a suo giudizio, appesantimento dei carri e delle artiglierie pesanti. Secondo l'autore del saggio, Lind sviluppa concezioni eterodosse sull'impiego delle truppe statunitensi e sugli interventi fuori aerea, partendo da una particolare concezione della *Fourth Generation Warfare*, considerata non più come una teoria generale di manovre infiltranti contro forze ostili tecnologicamente più arretrate, ma come vero e proprio paradigma strategico per affrontare le

insurrezioni terroristiche a livello planetario. Il saggio ripercorre l'evoluzione del pensiero di Lind e le linee di sviluppo della manualistica della dottrina degli USMC sulla *Counterinsurgency* (COIN) sino alle posizioni elaborate in ordine al concetto di *Hybrid Warfare*, offrendo numerosi spunti di riflessione su alcuni capisaldi della recente manualistica militare statunitense e sulle critiche che hanno generato.

Il saggio di Germana Tappeto Merlo analizza l'evoluzione dell'approccio statunitense alle operazioni militari dalla guerra del Vietnam all'11 settembre. L'autrice analizza l'*American Way of War*, partendo dalla *Vietnam Syndrome*, che, per quanto metabolizzata a livello politico e militare, non ha fatto altro che sottolineare l'incapacità statunitense di trasformare le posizioni di vantaggio raggiunte nelle guerre successive in successi politici, come avvenuto con la seconda guerra del Golfo e con l'intervento afgano del 2001. In particolare, l'autrice riprende i risultati di alcuni importanti studiosi statunitensi e sottolinea che gli Stati Uniti sono destinati a "perdere" quando combattono secondo le regole e nell'ambiente imposti dal nemico, giacché dopo il raggiungimento di risultati militari predispongono una rapida *exit strategy*, rinunciando a pianificazioni di lungo periodo. Secondo le analisi proposte, le attuali dottrine militari statunitensi non hanno fatto tesoro dell'esperienza del Vietnam. Anche gli approcci successivi alle Military Operations Other Than War (MOOTW) e della *War on Terror* (WOT) non consentono, al momento, di considerare la *Vietnam Syndrome* superata.

Delle categorie clausewitziane della guerra si occupa Christopher Bassford, in relazione agli "obiettivi limitati", che gli Stati Uniti avrebbero dovuto perseguire nel 2003 durante l'*Operation Iraqi Freedom*. L'autore analizza le categorie di "guerra" utilizzate da Clausewitz nei suoi scritti (guerra assoluta, guerra ideale, guerra totale, etc.) per dimostrare come questi concetti siano stati soggetti a interpretazioni differenti a seconda del periodo storico e dell'ambito geopolitico ai quali sono stati applicati. L'analisi approfondita del lessico clausewitziano è, quindi, occasione per fare emergere le differenti connotazioni di "guerra limitata" ai giorni nostri. L'esempio è quello delle estese conseguenze dell'intervento del 2003 sulle strutture amministrative, politiche, economiche e militari dell'Iraq, tanto da non potersi più ragionevolmente considerare l'intervento statunitense come "limitato".

Un'analisi dei più recenti contributi

A chiudere la quarta parte del volume è Mehdi Bouzoumita con un contributo in lingua francese sul pensiero strategico di Abu Mus'ab al Suri, nato Mustafa Setmariam Masar nel 1958 ad Aleppo. Il saggio di Bouzoumita conduce un'approfondita analisi sul pensiero strategico *jhaidista*, del quale Mus'ab al Suri è probabilmente il rappresentante più importante degli ultimi vent'anni. Abu Mus'ab al Suri, nei suoi scritti – ampiamente diffusi negli ambienti islamici estremisti – coniuga perfettamente teologia e ideologia radicale islamica, declinandole in una serie di strumenti straordinariamente efficaci per combattere i nemici dell'islam. Al Suri incita a combattere per il califfato i nemici “vicini” e quelli “lontani” e propone la teorizzazione di tre *écoles jihadiste*: la prima militare, gerarchica, segreta e piramidale; la seconda quella della guerriglia delle formazioni combattenti in campo aperto; la terza quella delle cellule terroristiche e dei “lupi solitari”. In questo senso, il contributo di al Suri all'attuale strategia *jhaidista* di attacchi terroristici in Europa appare molto influente e si comprende come non si limita a fornire ai terroristi il substrato ideologico, ma è in grado di indicare precise modalità operative, intervenendo anche nella teorizzazione delle offensive tattiche e delle azioni strategiche. In altre parole, l'autore del saggio ci offre una panoramica straordinaria sul contributo ideologico del maggiore studioso di strategia del campo *jhaidista*, il cui pensiero costituisce una delle minacce più pericolose per l'Occidente e per i paesi del Medio Oriente.

La quinta parte del volume raccoglie i contributi sulla guerra del futuro. Il primo saggio di Matteo Giunco analizza l'emersione dell'idea del presunto declino del concetto di guerra in ambito occidentale dopo la caduta del muro di Berlino. Giunco riporta le conclusioni di diversi studiosi, secondo i quali con il declino del bipolarismo e l'avvento dell'iperpotenza statunitense avrebbe avuto inizio un'era nuova all'insegna del globalismo giuridico. Secondo alcuni autori presi in esame se durante la guerra fredda la moltiplicazione di conflitti ai margini dei blocchi non ha portato a uno scontro tra il blocco sovietico e quello NATO, a maggior ragione dopo il 1989 le occasioni di *Major Wars* sarebbero del tutto scomparse. La conflittualità sarebbe stata solo residuale e legata quasi esclusivamente alle necessità dell'interventismo umanitario.

È di Carlo Jean l'intervento sulla guerra del futuro, nel quale si sottolinea l'imprevedibilità dei conflitti futuri, malgrado si moltiplichino gli studi in ambito di futurologia militare. La guerra, afferma Jean, è confronto asimmetrico e imprevedibile di

volontà, resistente a ogni caratterizzazione. Ogni tentativo di previsione astratta generalizzata, pertanto, avrebbe poco senso. Le volontà in conflitto, secondo Jean, subiscono condizionamenti molteplici e sarebbero innumerevoli i fattori, che determinano il grado di accettazione dei risultati del conflitto e la loro metabolizzazione a livello politico. Conseguenza di queste asserzioni è che non è possibile ottenere una previsione generale del fenomeno bellico ma soltanto previsioni parziali riguardo a un determinato conflitto e alle modalità di combattimento. L'autore, inoltre, sottolinea che l'imprevedibilità si accentuerebbe durante i periodi di transizione, che la guerra è un fenomeno ibrido fortemente polarizzato e che ogni conflitto avvenuto ha sviluppato una propria specificità, difficilmente adattabile a nuovi contesti. Tuttavia, attribuendo alla guerra una valenza meramente strumentale rispetto alla politica è plausibile ipotizzare che in futuro lo spettro delle tipologie di conflitto sarà destinato ad ampliarsi attraverso ibridazioni e che queste porteranno a profondi cambiamenti nella pianificazione strategica.

Il contributo di Mark D. Mandeles è sul futuro delle guerre. L'autore, partendo dagli scritti di autori del diciannovesimo secolo come lo statunitense Edmund L. Zalinski e il francese Jean Bloch, introduce il concetto contemporaneo di "guerra di quarta generazione", nelle quali gli stati occidentali tecnologicamente avanzati confliggono con avversari tecnologicamente arretrati, che ricorrono a tecniche e tattiche terroristiche tipiche dell'insorgenza oppure si affidano ad azioni di *cyber war*, dirette a colpire le infrastrutture tecnologiche degli avversari. Da queste premesse Mandeles passa a descrivere l'impatto delle nuove tecnologie sulle organizzazioni militari e politiche.

Sul futuro tradito della pace è il contributo di Linda R. Danil, che analizza le risoluzioni dell'ONU 678, 687 e 1441 del 2003 sulla guerra in Iraq. L'autrice adotta paradigmi semiologici e psicanalitici per analizzare il linguaggio utilizzato nella redazione delle risoluzioni, nel quale sottolinea interferenze e scollamenti a livello di significato, che tradiscono mentalità e preconcetti più radicati di quanto i diplomatici siano disposti ad ammettere.

Giuseppe della Torre interviene con un contributo sulla teoria dei cicli di Kondratieff, utilizzata dalla NATO nell'ambito del *Programme for Security Through Science* (STS) per studiare un modello predittivo delle conflittualità. Le scoperte dell'economista sovietico Kondratieff sulla correlazione tra conflitti e crescita economica hanno trovato

Un'analisi dei più recenti contributi

attenzione crescente, sino all'organizzazione di un convegno nel 2005, nel quale la NATO ha valorizzato i risultati degli studi dello scienziato sovietico sui modelli di fluttuazione ciclica dell'economia, le cosiddette *Kwawes*.

Il contributo successivo sulla previsione geopolitica di George Friedman è di Dario Fabbri. L'autore analizza i risultati dell'attività della Stratfor, una delle più accreditate agenzie d'*intelligence* private del mondo, fondata da Friedman. Fabbri evidenzia le radici filosofiche dell'approccio analitico di Friedman, che cerca di spiegare il mondo attraverso la geopolitica, partendo dal presupposto hegeliano che la realtà è razionale e quindi intellegibile. Friedman, sulla base di questo presupposto, considera le possibili azioni di un attore internazionale vincolate alla propria *Grand Strategy*, a sua volta condizionata dalle caratteristiche strutturali del soggetto che la programma e dagli obiettivi dei soggetti vicini e antagonisti. In questo senso, secondo Friedman, gli stati-nazioni sono condizionati da esigenze macroeconomiche, demografiche e geografiche e, per questo motivo, sino a quando le ragioni strutturali della loro grande strategia non vengono meno, le azioni sono prevedibili e prescindono dall'ideologia dominante e dall'orientamento politico delle classi dirigenti.

I due contributi seguenti sono di Emilio Gin e di Ubong E. Umoh. Il primo analizza le teorie di Graham Allison sull'attuale rivalità sino-americana alla luce del canone tucidideo della guerra del Peloponneso. In altri termini, la pace è minacciata quando salta il bilanciamento tra due potenze rivali e questo assunto riporta il pensiero di Allison alla tesi neo-realista americana dell'equilibrio di potenza. Il secondo propone una bibliografia di riferimento per ricostruire il concetto strategico di *non kinetic battlefield*, frutto del passaggio tecnologico da armi letali e armi non letali.

Giampiero Giacomello e Gian Piero Siroli redigono un saggio in inglese sulla guerra nel cyberspazio. Gli autori introducono il concetto di *cyberspace*, che rappresenta una nuova dimensione, ibrida e asimmetrica dei conflitti e descrivono i soggetti che agiscono da *cyber-actors*. In questa inedita dimensione, gli attori non sono soltanto gli stati, dotati di avanzate strutture tecnologiche, ma anche le grandi multinazionali e gli *hacker*. Le difese possibili sono perimetrali o di profondità e sono indirizzate a impedire intrusioni nei propri sistemi o a minimizzare i danni. In ogni caso, secondo gli autori, la dimensione *cyber* della strategia non ricalcherà i risultati dell'impiego della forza aerea

dei conflitti del passato, perché è da considerarsi come una dimensione parallela agli ambiti dimensionali già teatro di conflitti: terra, mare, cielo e spazio orbitale.

A chiudere il volume sono gli interventi che hanno per argomento le guerre controfattuali e immaginarie. In questa sesta parte Lucio Ceva, Eric R. Terzuolo, Alejandro Sanchez, Wojciech Mazur, Viviana Castelli, Stefano Rapisarda, Enrico Silverio ed Enzo De Ianni si dilettono con ucronie e storie alternative, proponendo una serie di *what if* e di incursioni nell'immaginario del fumetto, del *fantasy* e della fantascienza. Apre la sezione Lucio Ceva che offre alcune considerazioni sul suo volume *Asse Pigliatutto*, edito da Mondadori nel 1973, primo volume italiano di storia alternativa, nel quale l'autore si diverte a rovesciare le sorti della seconda guerra mondiale, partendo dall'ipotesi che l'esercito italiano già negli anni trenta avesse posto le basi per l'impiego di un'armata "blindata" nella prospettiva di una guerra corazzata. Ceva, con il suo volume anticipa i cicli di Mario Farneti, Giampietro Stocco ed Enrico Brizzi, che, come evidenzia Terzuolo nel saggio successivo, si aggiungono a un numero tutt'altro che esiguo di volumi, che immaginano le conseguenze della sconfitta degli alleati. Da Robert Harris a Philip K. Dick, da Philip Roth ad autori meno famosi britannici, statunitensi e polacchi sono numerosi gli autori di storia controfattuale. Per quanto lo scopo principale di questa letteratura di genere sia l'intrattenimento del lettore, questi romanzi suggeriscono che un differente corso di eventi sarebbe stato possibile e che l'eventualità di futuri alternativi dovrebbe comunque essere considerata a livello di scelte strategiche. Il contributo di Sanchez si inserisce su questa linea ed evoca un conflitto sudamericano, che avrebbe potuto realmente avere luogo, nel 2008, tra la Colombia e l'Equador, con il coinvolgimento del Venezuela del Perù e del Brasile.

Nei due saggi successivi Mazur riflette sulla rappresentazione cinematografica e in grafica 3D per computer dell'invasione tedesca della Polonia, mentre Viviana Castelli presenta due pellicole, a sfondo satirico sull'invasione degli Stati Uniti, *Il ruggito del topo* e *Viva Max*, alle quali aggiunge alcune considerazioni sulla rappresentazione del presidente degli Stati Uniti Theodore Roosevelt nel *Duck Universe* di Walt Disney.

Due ulteriori saggi si soffermano sul ciclo tolkieniano de *Il Signore degli anelli* e quello del fantascientifico "ciclo dei Vor" di Lois McMaster Bujold. Nel primo Stefano Rapisarda riprende una serie di temi critici che vorrebbero rintracciare nei temi di Tol-

Un'analisi dei più recenti contributi

kien precisi riferimenti agli avvenimenti storici della seconda guerra mondiale e nel secondo Enrico Silverio riprende uno dei più importanti *topos* letterari delle *space opera* fantascientifiche, quello dell'impero galattico, così come concepito dalla McMaster Bujold nei suoi diciannove romanzi del ciclo dei Vor.

In ambito di guerre fantascientifiche, ovviamente, non poteva mancare un riferimento a *Fanteria dello spazio* di Robert Heinlein, romanzo capostipite di questo sottogenere di "narrativa d'anticipazione", del quale scrive Enzo De Ianni.

Infine, Ilari chiude il volume con una nota contro il genio napoleonico, che, secondo il curatore del volume, fu assistito oltre che dalla fortuna anche dal talento straordinario e mai riconosciuto di due strateghi napoletani: Roberto Winspeare e Michele Cimorelli.

GIULIANA IURLANO

Rassegna di studi sulla storia ebraica e su Israele

Iniziamo questa rassegna prendendo in considerazione la posizione politica, sociale ed economica degli ebrei in due contesti molto diversi: la Germania prima e durante la *Shoah* e la Palestina sotto mandato britannico. Il primo libro – *Against the Grain: Jewish Intellectuals in Hard Times*, a cura di Ezra Mendelsohn, Stefani Hoffman e Richard I. Cohen (New York, Berghahn, 2014) – tratta di eminenti figure di intellettuali ebrei nella Germania degli anni venti e trenta, e poi nel periodo della *Shoah*, intellettuali che, di fronte all'insorgere di un violento antisemitismo, rifiutarono, come dice il titolo, di appartenere a quella società e a quella cultura, nelle quali erano cresciuti e si erano affermati. Nella prima parte, diversi autori prendono in considerazione le figure di Leo Strauss, Gershom Sholem, Hannah Arendt e Walter Benjamin; nella seconda, quelle di Ernst Cassirer, Emmanuel Levinas, Walther Rathenau e Hans Kohn; nella terza, la posizione di intellettuali provenienti da contesti esterni alla Germania; nella quarta parte, l'impatto della *Shoah* sull'intellettualità ebraica e l'emergere in essa di una crisi profonda di fronte all'impossibilità di continuare la propria esistenza in un contesto – quello europeo – che aveva tradito le aspettative degli ebrei europei e posto brutalmente la “questione ebraica” come problema di sopravvivenza. Il libro è dedicato alla figura dell'insigne studioso Steven Aschheim.

Il secondo libro – *Oriental Neighbors: Middle Eastern Jews and Arabs in Mandatory Palestine*, di Abigail Jacobson e Moshe Naor (Waltham, MA, Brandeis University Press, 2016) – affronta il tema della convivenza tra arabi ed ebrei nella Palestina mandataria; più esattamente, tra gli arabi e gli ebrei sefarditi e orientali, che avevano una cultura, una lingua e un sistema di vita assai vicini a quelli degli arabi, con cui vivevano in stretto contatto. Gli autori analizzano le strette relazioni, la coesistenza e la cooperazione tra le due comunità, senza trascurare i motivi di tensione e di frizione tra le due parti. Tuttavia, come dicono gli autori, «la consapevolezza della complessa

dinamica tra gli ebrei orientali e gli arabi si contrappone alle analisi convenzionali, che tendono ad accentuare il conflitto nazionale, sociale e militare tra arabi ed ebrei durante il periodo del mandato». Comunque, la comunità degli ebrei orientali e sefarditi si impegnò a mediare tra gli arabi e il nuovo *yishuv*, di origine sionista, che si stava consolidando in Palestina, ma non sempre con esiti felici, come le rivolte arabe del 1920 e del 1936-1939 hanno dimostrato ampiamente, ma senza responsabilità alcuna della comunità ebraica di antica presenza.

Altri due libri esaminano la storia dell'ebraismo europeo prima, durante e dopo la *Shoah*. In ambedue, il punto focale dell'analisi è l'Europa e la sua cultura nello sviluppo di un antisemitismo sempre più aggressivo fino all'esito tragico dello sterminio, uno sterminio messo in atto dalla Germania nazista, ma il cui percorso ideologico aveva attraversato il continente europeo nei decenni precedenti (per non parlare della storia dell'antisemitismo europeo durante i secoli). Il libro di Christian Gerlach, *The Extermination of the European Jews* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016) presenta la novità di non essere propriamente cronologico, ma di affrontare l'argomento in una sequenza tematica. Il primo capitolo, in realtà, sviluppa la storia della persecuzione dell'ebraismo tedesco prima del 1933 poi sino alla fine della guerra. Tutto ciò si sviluppò in una sequenza tragica che è divisa in temi specifici: lo sviluppo del razzismo in Germania prima e dopo il 1933 e, poi, il processo graduale di eliminazione degli ebrei culminato nella *Shoah*. Nel secondo capitolo, invece, si esamina la "logica della persecuzione", cioè la sua evoluzione: la diffusione del razzismo, il lavoro forzato, l'affamamento, l'espropriazione e, infine, lo sviluppo del processo di eliminazione sistematica. Il terzo capitolo, forse il più originale, riguarda la diffusione a macchia d'olio di sentimenti, atteggiamenti e varo di legislazioni anti-ebraiche in molte parti d'Europa.

In *Recovering A Voice: West European Jewish Communities after the Holocaust* (Oxford-Portland, OR, The Littman Library of Jewish Civilization, 2015), David Weinberg parla della situazione degli ebrei della Francia, del Belgio e della Danimarca e del loro impegno a ricostruire le proprie comunità nel periodo che va dal 1945 al 1960. In quest'opera di ricostruzione della vita sociale, civile ed economica degli ebrei di questi tre paesi ebbero un ruolo fondamentale gli ebrei americani e le loro

organizzazioni politiche, un compito immenso in considerazione degli esiti catastrofici che la “soluzione finale” aveva avuto per queste tre comunità. Un’attività strenua che si indirizzò, peraltro, verso tutto il popolo ebraico del continente, ma che ebbe un carattere particolare data la contiguità dei tre paesi. Lo sterminio sistematico dell’ebraismo europeo annullò i punti di riferimento che gli ebrei dei tre paesi avevano acquisito nei secoli di permanenza in quei contesti, cosicché essi dovettero, scrive Weinberg, «[...] riscoprire o scoprire per la prima volta il loro posto tra gli altri ebrei e tra i cittadini non ebrei». Un’esperienza di totale sradicamento che comportò un lungo, faticoso processo di riconquista di un’identità all’interno dei paesi di appartenenza.

Ma la vera rinascita del popolo ebraico avvenne con la creazione dello stato di Israele, il 14 maggio 1948. Per giungere a questo storico esito la comunità ebraica internazionale dovette discutere tra la scelta territorialista e quella palestinese, tra territorialismo e sionismo. È questo il tema di *Zionism without Zion: The Jewish Territorial Organization and Its Conflict with the Zionist Organization* (Detroit, Wayne State University Press, 2016), di Gur Alroey, in cui l’autore ricostruisce la storia del territorialismo ebraico, che ebbe il suo alfiere in Leon Pinsker e nel suo famoso *Auto-Emancipation* (1882) e che si sviluppò negli anni ottanta dell’ottocento come Jewish Territorial Organization (dall’yiddish Idishe Territoryalistische Organizatsye). Il libro è innovativo perché la vicenda di questa organizzazione e della sua ideologia è raramente studiata, dato che storicamente il sionismo fu vincente e la bibliografia relativa è sterminata. L’idea-base del territorialismo è semplice: poiché gli ebrei dell’Europa orientale, contesto in cui si sviluppò il movimento, non hanno alcuna alternativa al di fuori di essere passive vittime dei *pogroms* o di essere costretti all’emigrazione, soprattutto nelle Americhe, è necessario impegnarsi a livello internazionale per ottenere uno spazio qualsiasi per fondarvi uno stato. Il territorialismo, tuttavia, non ebbe fortuna perché fu surclassato dalla forza del movimento sionista e del suo progetto di costruire uno stato ebraico in Palestina, l’antica *Eretz Israel*.

Così, nel maggio del 1948, vide la luce Israele. Il primo, difficile decennio del nuovo stato ebraico è raccontato in *A Home for All Jews: Citizenship, Rights, and National Identity in the New Israeli State* (Waltham, MA, Brandeis University Press, 2016), di Orit Rozin. Come scrive l’autrice all’inizio del suo libro, «[...] la sovranità che [gli

ebrei dell'*yishuv*] ottennero in quel giorno non fu una questione di indipendenza politica. Fu la riconquista dell'onore ebraico – l'autostima e il riconoscimento, da parte delle altre nazioni del mondo, che essi dovevano essere rispettati». Uno dei punti cruciali della nuova identità ebraica riguardò il legame con le comunità ebraiche del mondo. Da questo punto di vista, tuttavia, mentre queste ultime considerarono l'intero popolo ebraico come il fondamento stesso dell'identità israeliana, il sionismo, che aveva dato vita a Israele, reputò la diaspora come la depositaria della mentalità ebraica dell'esilio e quindi la criticò, dal momento che gli ebrei diasporici non intendevano trasferirsi nel nuovo paese.

La figura di Menachem Begin è quella di un padre della patria, nonostante le critiche, spesso durissime, che egli ricevette e ancora riceve come esponente dell'ala destra del sionismo. Il libro di Daniel Gordis, *Menachem Begin: the Battle for Israel's Soul* (New York, Schocken, 2014) ridà a Begin il posto che giustamente gli spetta nella storia di Israele. Begin fu un seguace delle posizioni revisionistiche di Ze'ev Jabotinsky e, anzi, ben presto, divenne l'esponente più in vista del Betar, il movimento che si ispirava alle idee di Begin. Successivamente, nel 1943, aderì all'Irgun, gruppo che sosteneva la lotta armata contro gli inglesi. Com'è noto, le posizioni dell'Irgun divergevano nettamente da quelle del movimento sionista, capeggiato da David Ben-Gurion. Begin condusse una acerrima politica di opposizione durante gli anni del dominio laburista nel nuovo stato, finché, nel 1977, egli vinse le elezioni a capo del partito di destra Herut. Da quel momento, la destra sionista ebbe il potere quasi ininterrottamente fino ai giorni nostri, contribuendo al consolidamento dello stato e portando Israele a essere una potenza economica a livello internazionale. Inoltre, la destra israeliana continuò a esercitare il ruolo già brillantemente svolto dai laburisti dalla nascita di Israele sino a alla conquista del potere da parte di Begin: la difesa dello stato dalla minaccia proveniente dai vicini arabi. La storia delle guerre combattute con successo da Israele contro gli arabi è raccontata da Ahron Bregman in *Israel's Wars: A History since 1947* (London and New York, Routledge, 2016⁴), opera indispensabile per avere un panorama completo e aggiornato sulla lotta di Israele per la propria sopravvivenza in un contesto sempre ostile.

Short Reviews

a cura di GIULIANA IURLANO

Bruce LEVINE, *La guerra civile americana. Una nuova storia*, Torino, Einaudi, 2015, pp. 423

Il lavoro di Bruce Levine segna un'importante tappa nell'ambito delle interpretazioni storiografiche sulla guerra civile americana, in quanto recupera, in un certo senso, la prima classica lettura del conflitto statunitense, quella della guerra di secessione come scontro sulla schiavitù, rivitalizzandola alla luce di nuovi documenti inediti. Insomma, lo schiavismo – che aveva fatto la ricchezza e la potenza sociale e politica di un gruppo ristretto di famiglie del Sud – e, poi, la sua abolizione avevano costituito non soltanto i fattori scatenanti il conflitto, ma, soprattutto, quegli elementi che avrebbero smantellato le vecchie istituzioni sociali, trasformando radicalmente la politica di un intero popolo e modificando – come ebbe a dire Mark Twain – la vita sociale di metà del paese. Quell'inespugnabile “fortino” che era lo schiavismo si sgretolò alla fine di un conflitto terribile e sanguinoso, di una guerra civile che fu la prima guerra “moderna” in assoluto, per le tecnologie belliche impiegate e per il coinvolgimento di tutta la società civile, ma che segnò anche l'inizio di una vera e propria “rivoluzione totale del mercato del lavoro” insieme a una rinascita della libertà, di lì a poco sancita da una serie di emendamenti costituzionali, che avrebbero cambiato profondamente in senso multirazziale la repubblica federale americana. In un percorso drammatico iniziato nel 1860, il Sud degli Stati Uniti – che, sin dalla fondazione della repubblica non aveva fatto che aumentare quanto a stati schiavisti, con la creazione del Kentucky (1792), del Tennessee (1796), della Louisiana (1812), del Mississippi (1817), dell'Alabama (1819), del Missouri (1821), dell'Arkansas (1836), della Florida (1845) e del Texas (1845) – si era progressivamente trasformato da grande e opulenta regione in un mondo ormai collassato: la Casa dei Dixie, che sorgeva e si alimentava grazie al lavoro schiavile e alla produzione del cotone, e che aveva voluto la secessione per garantirlo, si trovò cinque anni dopo di fronte a un mondo completamente cambiato, in cui la libertà sembrava ormai alla portata veramente di tutti.

NEIL L. YORK, *The American Revolution, 1760-1790: New Nation as New Empire*, New York, Routledge, 2016, pp. 151.

L'arco temporale all'interno del quale si svolgono gli eventi ricostruiti dall'A. va dalla presa britannica di Montreal (1760) alla convenzione di Nootka (1790), che avrebbe messo fine alla contesa politica anglo-ispanica, sorta l'anno prima presso la costa pacifica dell'America settentrionale nei pressi dell'isola di Vancouver, a seguito della pretesa di entrambe le potenze europee di esercitare la propria sovranità sul territorio, insieme ai diritti di navigazione e di commercio. Quest'arco temporale vede, da una prospettiva internazionale, l'intreccio di elementi diplomatico-militari che fecero da sfondo “attivo” al processo rivoluzionario che avrebbe portato le colonie americane a staccarsi dalla madrepatria, a costituirsi come nuova entità statale federale, democratica e repubblicana, e a darsi una forma istituzionale ben precisa. In qualche modo, questo lasso temporale mette in luce gli importanti e complessi eventi che accompagnarono – favorendo, oppure ostacolando – il percorso rivoluzionario della nuova nazione, spesso volta alla ricerca di un equilibrio duraturo tra desiderio di libertà e bisogno di certezze autoritative, che prima erano rappresentate dalle istituzioni imperiali britanniche. I primi passi della repubblica americana furono dettati, come gli stessi *Founding Fathers* riconobbero, da pochi e chiari ideali in un contesto di assoluta novità istituzionale e costituirono un vero e proprio esperimento *in itinere*. Nel corso di trent'anni, i coloni americani decisero, non senza grandi difficoltà, di tagliare il cordone ombelicale con la Gran Bretagna e di imbarcarsi in una guerra sanguinosa e fratricida; nello stesso tempo, si diedero da fare per costituire un esercito nazionale, un congresso continentale, una dichiarazione d'indipendenza che segnasse uno spartiacque significativo

rispetto al passato e, soprattutto, di darsi per ben due volte una costituzione che facesse da spina dorsale degli neonati Stati Uniti d'America.

MARIA CONCETTA CATALDO, *Isonzo 1914-1916*, Bari, FaLvision Editore, 2016, pp. 61.

Sul tracciato della memorialistica della Grande Guerra si muove questo piccolo ma emozionante racconto a tre voci, che rappresentano tre generazioni diverse, tutte legate dallo stesso *fil rouge*, quello della memoria familiare condivisa. Protagonista è il giovanissimo tenente di complemento del regio esercito italiano Ernesto Cazzato, caduto all'età di 29 anni nel Bosco Triangolare alle pendici di San Martino del Carso, nella seconda battaglia dell'Isonzo, colpito a morte da un proiettile il 19 luglio del 1915. Ernesto, come tanti altri ragazzi italiani, era partito volontario in sostituzione del fratello maggiore, diventato capofamiglia dopo la morte del padre, ma la sua vita si era interrotta dopo pochi mesi dalla partenza ed era stato sepolto nel bosco sui monti, prima che le sue spoglie venissero traslate dapprima al sacrario di Redipuglia e, poi, al suo paese natio, Corsano. Il racconto si snoda attraverso tre momenti: quello più propriamente storico di contesto, in cui si ricostruisce il rapporto spesso controverso tra gli italiani e la guerra e nel quale emerge la figura di Cadorna, il "generalissimo"; il momento fortemente emotivo della sensibilità (ma, molto più probabilmente, sensitività) della madre di Ernesto, consapevole – pur senza averne avuto notizia – della fine prematura del proprio figlio; e quello di Giovanni, un pronipote che ricostruisce, partendo da pochissime tracce, la storia dello zio, morto per la patria come tanti altri giovani dell'epoca.

GIUSEPPE CARAMUSCIO - LUCIANO GRAZIUSO, a cura di, *Sguardi discreti sulla Grande Guerra. L'album del tenente Luciano Graziuso*, presentazione di MARIO SPEDICATO, Lecce, Edizioni Grifo, 2016, pp. 98.

Questo pregevole volumetto edito dalla Società di Storia Patria di Lecce si caratterizza per essere non soltanto una ricostruzione di una storia familiare legata alla Grande Guerra, ma anche e soprattutto una storia personale – quella del tenente Luciano Graziuso – raccontata attraverso una serie di immagini fotografiche tecnicamente ben fatte e altrettanto ben conservate negli archivi della famiglia. La storia di questo ufficiale di complemento si intreccia, dunque, alla storia della fotografia e a quella che le immagini stesse raccontano, in un percorso molto significativo e stimolante, che riguarda gli anni di guerra 1916-1917 nella zona di Caporetto. L'album comincia con una sorta di "identificazione" dell'uomo e dell'ufficiale del genio, seduto a un tavolo di lavoro e intento allo studio e al calcolo su una mappa. Le foto di interni – geometricamente obbedienti a una costruzione spaziale che evidenzia anche il mondo interiore dei protagonisti – si alternano alle immagini che rappresentano l'ambiente e la realtà esterna, in cui la guerra si intuisce, più che essere fotografata direttamente, dalla costruzione di strade, di ponti in legno che collegano la strada con l'imbocco di una galleria, di passerelle collaudate ancora con gli attrezzi da lavoro nelle mani e con il fucile a tracolla, oppure di passerelle che scavalcano una strada in attesa di essere prolungate fino a valle, di case e baraccamenti innalzati sotto l'incombere minaccioso della montagna. Spesso sono immagini che non contemplano la presenza umana, perché si è voluto, da parte del fotografo-soldato, "far parlare le cose da sé". Ma nelle foto, compare anche – e primeggia – l'immane lotta dei soldati-operai genieri, che picconano tenacemente la roccia per adattarla alle esigenze belliche e difensive e che poi si lasciano fotografare con ancora le pale nelle mani, in un tutt'uno con la natura rocciosa e impervia che li circonda. Ma vi sono le foto che mostrano anche le ultime tecnologie della guerra, come il mostruoso "*drachenballon*", il pallone frenato, che, dal cielo, osservava il territorio e gli schieramenti avversari, oppure i cannoni o gli effetti devastanti (in questo caso, a dir poco "miracolosi") dello *shrapnel*

nemico, o più semplicemente quello che potrebbe essere definito come “foto-cameratismo”, che mostra gruppi di militari in posa durante una pausa di riposo, oppure mentre cercano di ricreare almeno un po’ quella quotidianità familiare perduta. Insomma, l’uomo che partecipa alla guerra diventa sempre più spesso un “*hyphenated*”, un uomo col trattino: soldato-fotografo, soldato-operaio, soldato-contadino; ma, nonostante ciò, in tutte le fasi belliche, cerca di mantenere sempre intatta la sua profonda umanità.

FRANCIS D. COGLIANO, *Emperor of Liberty: Thomas Jefferson’s Foreign Policy*, New Haven – London, Yale University Press, 2014, pp. 302.

Un lavoro molto interessante e innovativo, questo di Francis D. Cogliano, perché riprende in un’ottica differente il concetto di “impero” riferito alla nuova nazione americana. Intanto, l’A. mette a confronto il 3° presidente statunitense Thomas Jefferson – a cui si deve la consapevolezza che gli Stati Uniti, per sopravvivere, avrebbero avuto bisogno di terre e di commerci liberi – con lo zar Alessandro I e con Napoleone Bonaparte, due imperatori “veri”, i cui busti in marmo si fronteggiavano nel salotto della sua casa di Monticello. Ma la stima che Jefferson nutriva per il giovane zar era certamente esagerata: lo vedeva, infatti, come il rappresentante di una monarchia illuminata, che avesse come obiettivo quello di migliorare le condizioni del suo popolo, ma anche di dare un importante contributo sul piano geopolitico al miglioramento delle relazioni internazionali, soprattutto per la sua strenua difesa dei diritti dei neutrali e per aver sconfitto l’altro grande del suo tempo, Napoleone Bonaparte, ergendosi, in tal modo, a paladino e arbitro responsabile dell’autorità mondiale. Jefferson, naturalmente, sembrava dimenticare che la Russia e la Francia, prima di diventare acerrime nemiche, erano state alleate e che anche la Gran Bretagna aveva dato un importante contributo alla sconfitta francese. Napoleone, d’altra parte, per Jefferson, incarnava un imperatore autoritario e dispotico, deciso come mai nessun altro a conquistare l’Europa intera. Ma sia quello di Alessandro sia quello di Napoleone erano due dei molti esempi di governo imperiale. Ebbene, Jefferson ne proponeva un terzo, quello che lui avrebbe inaugurato e che poi sarebbe stato proseguito dai suoi successori, James Madison e James Monroe: una sorta di impero repubblicano della libertà, un impero che aveva bisogno sì di espandersi, ma per poter garantire la sopravvivenza di un popolo democratico fortemente in crescita e che, dunque, guardava all’Ovest e al Nord e che, nello stesso tempo, impostava la sua politica economica sulla libertà di commercio e di mercato.

MARIA EUGENIA VENERI, *Consoli e ambasciatori a Torino, 1861-2011*, Milano, Editrice Nuovi Autori, 2012, pp. 247; ID., *Diplomazia, consoli e ambasciatori*, Brescia, Cavinato Editore, 2016, pp. 224.

I due lavori di Maria Eugenia Veneri sono strettamente collegati. Il primo ricostruisce storicamente il corpo consolare di Torino dall’Unità d’Italia al 2011; il secondo, invece, descrive alcuni profili biografici dei consoli accreditati in Italia e degli ambasciatori inviati, dal 1861 in poi, nelle tre capitali che si sono avvicendate nella nostra penisola. La selezione di tali funzionari avveniva, dapprima, ricorrendo a élites ristrette vicine alla corte reale e, solo a partire dal primo conflitto mondiale, attraverso un vero e proprio concorso pubblico per il reclutamento di personale diplomatico. Lo studio si sviluppa anche ripercorrendo gli strumenti a disposizione dei funzionari di ambasciata e di consolato, come, per esempio, il negoziato, la mediazione, i buoni uffici, l’inchiesta e la conciliazione. Ma un’attenzione particolare è riservata ai consoli onorari, funzionari non di carriera, ma individuati sulla base di competenze e professionalità territoriali, che possono giovare alle relazioni internazionali tra due stati, l’uno dei quali – il mandante – emette la “lettera patente” di nomina, mentre il ricevente l’approva con l’*exequatur*, il ricono-

scimento ufficiale della nomina a console onorario. La prima e più importante missione dei consoli, sia di carriera sia onorari, è la protezione e l'assistenza dei cittadini dello stato rappresentato. Tra i profili ricostruiti dall'A. spiccano quelli di personaggi come Giorgio Perlasca (non un vero console, ma che si spacciò come tale) in Ungheria, Guelfo Zamboni a Salonico e Alberto Calisse a Nizza, che hanno salvato moltissimi ebrei dalle deportazioni nazi-fasciste, ottenendo di essere ricordati tra i Giusti di Israele.

STEPHEN LONG, *The CIA and the the Soviet Bloc: Political Warfare, the Origins of the CIA and Countering Communism in Europe*, London, I.B. Tauris, 2014, pp. 362.

Delle “*covert actions*” della CIA negli anni della Guerra Fredda ormai si sa tutto o quasi. Ma il volume di Stephen Long rilegge i primissimi anni dell'*Agency*, dalla fondazione durante l'amministrazione Truman alla fine degli anni di Eisenhower, cercando di verificare se, sin dall'inizio, essa avesse avuto come compito primario anche quello, tra gli altri, del *political warfare*, un compito che – è vero – le era stato attribuito nella direttiva NSC 10/2, approvata da Truman nel giugno del 1948, ma che non aveva mai avuto quella intensità di “contenimento” del comunismo sovietico che avrebbe poi raggiunto dagli anni cinquanta in poi, quando alla sua direzione approdò Allen Dulles. Insomma, un personaggio cardine della prima Guerra Fredda – “promotore”, dapprima, della teoria del contenimento e, poi, della necessità di realizzare degli strumenti di *intelligence* per acquisire una reale conoscenza della propria controparte ideologica, politica ed economica – è stato certamente George Kennan, ma egli non aveva mai inteso la CIA come uno strumento di guerra sotterranea anche di tipo politico, avendo invece la convinzione molto forte che fosse necessario procedere su una canale di distensione e di riconoscimento reciproco dell'Unione Sovietica. Ma la visione kennaniana mal s'adattava al progressivo sviluppo del confronto tra le due superpotenze, un confronto spesso trasformatosi in scontro sotterraneo di tipo politico e di *intelligence*, che utilizzava sempre più spesso i “*dirty tricks*” per contrastare l'espansione sovietica.

M. TODD BENNETT, *One World, Big Screen: Hollywood, the Allies, and World War II*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2012, pp. 362.

La domanda che guida tutto il lavoro di M. Todd Bennett è quale ruolo abbiano svolto i mass media – e il cinema, in particolare – nella costruzione di un'idea condivisa di alleanza di guerra per combattere il nazi-fascismo durante la seconda guerra mondiale. La risposta è immediatamente offerta, sin dalle prime pagine dell'introduzione, da una lettura diversa della foto che ritrae i Tre Grandi (Roosevelt, Churchill e Stalin) nel novembre del 1943 davanti all'ambasciata sovietica di Teheran, foto che è diventata un'icona della possibilità di convivenza e di collaborazione tra nazioni con così differenti valori e ideologie. In realtà, l'A. fa vedere un'altra prospettiva di quell'incontro-evento, attraverso una seconda fotografia presa a più grande distanza e che mostra non soltanto i Tre Grandi in primo piano, ma anche fotografi, reporter e cameramen di cinegiornali diligentemente intenti a preparare per i media la foto ricordo dell'evento. Le due foto, in effetti, suggeriscono che la stessa alleanza di guerra non era un argomento facilmente recepibile dall'opinione pubblica occidentale in genere, e americana in particolare. Ci fu, in sostanza, un importante lavoro alle spalle per far sì che ciò che appariva molto ideologicamente distante venisse, invece, accettato e accolto come un tratto di solidarietà nella comune lotta per sconfiggere il nazismo. La macchina propagandistica si mise, così, in moto per far sì che la vittoria alleata fosse percepita come veramente possibile, anche di fronte a quella che era la realtà di un sistema di relazioni internazionali tra stati profondamente divisi.

SAMANTHA CHRISTIANSEN - ZACHARY A. SCARLETT, eds., *The Third World in the Global 1960s*, New York-Oxford, Berghahn, 2015, pp. 223.

Il volume curato da Samantha Christiansen e Zachary A. Scarlett, ponendo l'interrogativo del "perché il terzo Mondo?" e "perché gli anni sessanta?", affronta l'argomento da una prospettiva indubbiamente diversa, lasciandosi alle spalle la riflessione e l'attivismo occidentale e soprattutto statunitense (già frequentemente analizzati e studiati), per esaminare, invece, se – all'interno degli stessi paesi decolonizzati – vi fosse la medesima consapevolezza di vivere un momento significativo e, per molti aspetti, alternativo, della più ampia Guerra Fredda. Dall'analisi della situazione del Terzo Mondo nel 1968, anno cruciale dei movimenti di protesta e per i diritti civili occidentali (Arif Dirlik), all'idea più generale del legame tra Terzo Mondo e globalizzazione degli anni sessanta – trattata sia dal punto di vista di uno spazio condiviso di immaginazione e comunicazione (Christoph Kalter), sia come diffusione della grande rivoluzione culturale cinese (Zachary A. Scarlett), ma anche come ruolo ricoperto dalla politica e dai periodici del tempo (Avishek Ganguly) o dalle battaglie di liberazione e di aiuto umanitario (Konrad J. Kuhn) – si passa all'esame dei movimenti endogeni sviluppatosi in Brasile (Colin Snider), in Zimbabwe (Nicholas Creary), in Sud Africa (Chris Saunders), senza trascurare la rinascita del *Black Power* o di fenomeni musicali come il *reggae* nel più ampio contesto di resistenza all'"imperialismo globale" (James Bradford). Infine, il volume esamina il fenomeno della contestazione e della distruzione delle università, come accaduto anche nel Congo-Zaire (Pedro Monaville), o il movimento studentesco messicano (Julia Sloan) e quello indonesiano (Stephanie Sapiie), fino all'emergere dell'idea di un "fronte unito" rivoluzionario che avrebbe accomunato tutti gli uomini (Erwin S. Fernandez).

MAX PAUL FRIEDMAN, *Rethinking Anti-Americanism: The History of an Exceptional Concept in American Foreign Relations*, New York, Cambridge University Press, 2012, pp. 358.

Il volume di Max Paul Friedman ripercorre la storia del concetto di "anti-americanismo" sin dalle origini, cercando di esaminare come e quando esso abbia cominciato ad acquisire quella potenza semantica che lo contraddistingue, quale sia stata la sua evoluzione nel tempo e quale il suo impatto su tutti gli altri paesi. Attraverso l'analisi di fonti d'archivio di ben nove paesi e di documenti in cinque lingue diverse, si è potuto vedere come il pregiudizio abbia in qualche modo avuto delle serie conseguenze anche nei rapporti internazionali tra gli Stati Uniti e il resto del mondo. Sicuramente, per molti americani, sin dalla fine dell'ottocento, è stato importante chiedersi il motivo per cui il mondo esterno odiasse e invidiasse il successo politico, sociale e industriale degli Stati Uniti, una domanda ricorrente, questa, giunta fino a noi anche dopo i tragici fatti dell'11 settembre. Ma ciò che più conta è verificare le conseguenze di un tale pregiudizio anti-americano, spesso, tra l'altro, fortemente collegato a un altro grande pregiudizio storico-culturale che è l'anti-semitismo. Ciò è dovuto principalmente alle scelte americane filo-israeliane in Medio Oriente, che hanno fatto in modo che si realizzasse una somma terribile e pregiudizievole di giudizi negativi sull'America, considerata "oscuramente" manipolata dagli ebrei. Insomma, l'"americano" diventerebbe – secondo il concetto ormai stereotipato – di volta in volta espressione di tutto ciò che è considerato negativo e portatore di male: dal capitalismo sfrenato all'industrializzazione, dalla tecnologia soffocante all'urbanizzazione e all'immigrazione, dalle lotte sociali e di genere alle rivolte giovanili. Insomma, l'anti-americanismo è vissuto dai più come un'opposizione a tutto quello che la modernizzazione ha prodotto nel tempo.

TIMOTHY H. PARSONS, *The Second British Empire in the Crucible of the Twentieth Century*, Lanham-Boulder-New York-London, Rowman & Littlefield, 2014, pp. 269.

Fino agli esordi della seconda guerra mondiale, la Gran Bretagna possedeva un impero globale cui, nel corso del tempo, aveva trasferito, nei modi più diversi, mentalità, usanze e principi tipicamente anglosassoni, oltre che risorse economiche molto ingenti. Una visione umanitaria nei confronti dei popoli colonizzati, congiunta a un autoritarismo tipico di una conduzione coloniale, rappresentava il modo di esercitare il potere di Londra. Ma, dopo la fine del secondo conflitto, il crollo dell'Impero britannico ridefinì la posizione delle ex colonie. Parsons esamina questa nuova situazione, mettendo in luce come le società post-coloniali abbiano ereditato e inglobato, in varie forme, l'eredità della civiltà britannica, dal punto di vista politico, economico e delle istituzioni sociali. Così, Parsons parla di un secondo Impero britannico post-coloniale nato sulle macerie del primo, ormai tramontato. «[...] L'Impero britannico – conclude l'autore – continua a essere un comune punto di riferimento per la politica estera, per i programmi economici e per la cultura popolare nel mondo occidentale come in quello non occidentale». Una conclusione, allo stato attuale, forse eccessiva, ma comunque, nel complesso, fondata su secoli di storia britannica.

LUKE MAYVILLE, *John Adams and the Fear of American Oligarchy*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2016, pp. 216.

Nella sua lunga vita di statista e di padre fondatore degli Stati Uniti, Adams ebbe una costante preoccupazione: che il potere politico cadesse stabilmente nelle mani di un'oligarchia lontana, anzi opposta, alle istanze popolari. Mayville analizza accuratamente gli scritti di Adams, rilevando come la preoccupazione maggiore del secondo presidente degli Stati Uniti fosse che la ricchezza di pochi potesse essere il catalizzatore dell'ammirazione dei molti. Mayville parla, perciò, di una "*soft oligarchy*", *soft* perché questo tipo di influenza, secondo Adams, poteva rappresentare un pericolo molto grave per la stabilità della repubblica, se il potere dell'oligarchia avesse scardinato i principi della rappresentanza democratica, dando vita a uno stato di tipo dittatoriale, solo formalmente repubblicano. La ricchezza è una forza politicamente potente, scriveva Adams, perché influenza negativamente il popolo e crea ammirazione e subalternità. Al contrario, scriveva sempre Adams, la meritocrazia e gli incarichi elettivi, onestamente svolti, devono competere con la ricchezza dei pochi per ottenere una giusta ammirazione e consolidare i valori repubblicani. Prendendo a paragone le analisi di Tocqueville sulla democrazia americana, Mayville conclude: «Tocqueville, un aristocratico, era conquistato dallo spirito di eguaglianza diffuso in America. Adams, che aveva origini plebee, osservava i mali della diseguaglianza in Europa e dubitava che l'America potesse evitarli».

JEFFREY S. GUROCK, *The Jews of Harlem: The Rise, Decline, and Revival of a Jewish Community*, New York, New York University Press, 2016, pp. 292.

Harlem è sempre stato un punto essenziale di riferimento per gli ebrei provenienti dall'Europa. Negli anni che vanno dalla fine dell'ottocento alla metà del novecento Harlem ha accolto un numero di ebrei inferiore soltanto al Lower East Side. I tedeschi, che avevano costituito la prima immigrazione, godevano già di un notevole tenore di vita, vivevano nella parte centrale di Harlem e avevano costruito, nella parte orientale, abitazioni per i nuovi immigrati irlandesi, italiani e dell'Est europeo. Complessivamente, la coesistenza fu pacifica per molti decenni. Tuttavia, negli anni venti, dopo la fine della prima guerra mondiale, molti ebrei di Harlem decisero di lasciare il proprio originario insediamento almeno per due ragioni: la migliorata condizione economica e il contrasto sempre più evidente con i neri che si erano trasferiti ad Harlem e che ave-

vano iniziato a diffondere un antisemitismo fondato sulle solite accuse agli ebrei di essere affaristi e di detenere il potere politico ed economico degli Stati Uniti. L'ultima fase della vita ebraica in Harlem riguarda gli anni settanta del novecento, quando gruppi sempre più numerosi di ebrei fecero ritorno nella loro antica sede di residenza e questa volta in felice convivenza con la comunità nera, che nel tempo aveva conseguito uno *status* economico dignitoso.

Sean L. Yom, *From Resilience to Revolution: How Foreign Interventions Destabilize the Middle East*, New York, Columbia University Press, 2016, pp. 294.

Yom analizza la storia di Iran, Jordan e Kuwait nel loro impatto con le potenze occidentali, con particolare riguardo per il Stati Uniti. Come premette l'autore, i tre casi «[...] rappresentano le tre principali categorie di isolamento geopolitico, sostituzione e sostegno economico. Queste categorie, riferite ai tre paesi, hanno un loro andamento cronologico. In primo luogo, questi paesi soffrirono inizialmente un isolamento politico tale da essere preda facile degli appetiti delle maggiori potenze; in seconda istanza, il processo di sostituzione consistette nella scardinamento delle *leadership* locali e l'inserimento di governi graditi alle potenze europee; infine, come conseguenza della decolonizzazione, le grandi potenze estromesse sostituirono il loro potere politico diretto su quelle realtà con una politica di sostegno economico finalizzato al controllo di quei paesi nei loro contesti geopolitici di appartenenza. Si è trattato, dunque, di un processo che ha occupato decenni; come afferma Yom, «in sostanza, l'ordine politico nel Medio Oriente post-coloniale era reso più facilmente stabile nel momento in cui i conflitti di base tra stato e società erano isolati da ogni interferenza politica».

Robert J. Pauly, Jr., ed., *The Ashgate Research Companion to US Foreign Policy*, Farnham, UK-Burlington, VT, USA, Ashgate, 2010, pp. 342.

Si tratta di un libro collettaneo che analizza le relazioni internazionali degli Stati Uniti nel secondo dopoguerra. Benché libri di questo genere siano ormai molto diffusi, egualmente una raccolta di studi sull'argomento offre al lettore e agli studenti un punto di riferimento iniziale per lo studio della politica estera nordamericana dopo la seconda guerra mondiale. La prima parte dell'opera raccoglie saggi sulla politica di Washington durante la Guerra Fredda, con una particolare attenzione alle teorie che hanno accompagnato negli anni l'evoluzione del comportamento americano nel confronto con il comunismo sovietico (R.J. Pauly, Jr., B. Anderson, B.S. Sawycky, D. Graeber, M. Baines, J. Covarrubias). Nella seconda parte subentrano saggi su varie aree geopolitiche del mondo in cui l'azione degli Stati Uniti è stata particolarmente significativa (T. Lansford, C. Chun, B.J. Jordan, R.W. Ramsey, J. Kalpakian). Infine, nella terza parte, il libro offre saggi sulle relazioni internazionali degli Stati Uniti negli anni successivi alla fine della Guerra Fredda (R.J. Pauly, Jr., S. Naghshpour, J.J. St. Marie).

Gordon H. Chang, *Fateful Ties: A History of America's Preoccupation with China*, Cambridge, MA - London, Harvard University Press, 2015, pp. 314.

In questo assai interessante studio, Chang ripercorre i rapporti tra America e Cina in un lungo periodo di tempo. Ma i rapporti di cui parla l'autore hanno per lo più un carattere del seguente tenore: «Il *focus* di questo libro risiede in quegli americani la cui immaginazione creativa considerava ciò che la Cina significava o, più precisamente, avrebbe potuto significare per gli Stati Uniti». In effetti, nel corso dei più dei due secoli di vita della nazione americana, la Cina esercitò un grande fascino nell'immaginario americano, che ereditava questa fascinazione dall'Europa.

Ma nella cultura americana la Cina ebbe un significato ben più importante, perché la sua immagine ebbe a far parte dello stesso destino degli Stati Uniti, soprattutto nel diciannovesimo secolo, nei cui decenni finali acquisì un significato concreto per gli interessi economici americani e, nel ventesimo secolo, per la sicurezza stessa della potenza americana. Ma, come detto, tutto ciò discendeva da una lunga storia visionaria degli europei e, poi, degli americani. La Cina, dunque, da luogo immaginario divenne nel tempo, per gli americani, un inesorabile destino di egemonia al di là del Pacifico, come gli avvenimenti del ventesimo secolo hanno ampiamente dimostrato. Un luogo affascinante e misterioso, che aveva conquistato l'immaginazione di generazioni di americani, divenne, così, un immenso continente di fondamentale importanza strategica per gli Stati Uniti durante la Guerra Fredda, e oltre.

Brian T. Edwards, *After the American Century: The Ends of U.S. Culture in the Middle East*, New York, Columbia University Press, 2016, pp. 268.

A partire dalla fine della Guerra Fredda, quasi come un atto riparatorio rispetto ai decenni precedenti, la popolarità della cultura americana nel mondo arabo e in Iran iniziò la sua fase discendente, analogamente, afferma l'autore, all'atteggiamento sovietico di egual natura durante gli anni della Guerra Fredda verso il concorrente americano. Dopo l'11 settembre e durante la "guerra al terrore", il declino dell'influenza della cultura americana in quei paesi subì un'accelerazione decisa. Tutto ciò, secondo Edwards, ha cause diverse. Innanzitutto, la rivoluzione tecnologica ha messo a disposizione degli arabi e degli iraniani strumenti per avere contatti con ogni parte del mondo, con diverse culture e con innumerevoli stimoli intellettuali, che hanno cambiato il modo di pensare di molte persone di quelle regioni. In secondo luogo, la diminuita influenza politica degli Stati Uniti nella regione mediorientale, e segnatamente durante i due mandati presidenziali di Obama, unitamente alla diffusione del terrorismo islamico, ha prodotto un crescente disinteresse verso gli Stati Uniti e la sua cultura. Infine, il processo di globalizzazione e, nello stesso tempo, di diffusione del radicalismo islamico ha rappresentato il punto di avvio per il verificarsi di fenomeni di distacco dell'opinione pubblica mediorientale dal fascino della cultura occidentale. Viceversa, conclude l'autore, si sta verificando il contrario: la cultura islamica sembra stia raccogliendo sempre più adepti in Occidente.

Robert L. Fleegler, *Ellis Island Nation: Immigration Policy and American Identity in the Twentieth Century*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2013, pp. 270.

Il "contributionism" rappresenta il concetto-base del libro di Fleegler. Con ciò l'autore vuol significare il fondamentale contributo dato dagli immigranti provenienti dall'Europa meridionale e orientale a partire dalla fine dell'ottocento sino al varo dell'*Immigrant and Nationality Act* del 1965. Ellis Island rappresentò il punto di approdo concreto di questa immigrazione di massa, ma, nello stesso tempo, nel libro acquista il significato dell'intreccio culturale che si verificò negli Stati Uniti nei decenni in questione. Gli Stati Uniti sono sempre stati qualificati come una nazione di immigranti; e tuttavia, questa definizione è incompleta, perché l'immigrazione fu senza dubbio il punto di arrivo di una grande massa di diseredati e il punto di inizio della loro riscossa sociale ed economica, ma anche un momento di incontro culturale e di arricchimento per il popolo americano di tradizione anglosassone che aveva dato vita agli Stati Uniti. Inizialmente posti ai margini della società per la differenza di lingua, tradizioni e cultura, il tessuto sociale americano, liberale e inclusivo fin dalle origini della nazione, seppe nel tempo integrare i nuovi immigrati, anche per la loro capacità di inserimento nella nuova realtà d'oltreoceano. Si trattò, quindi, di integrazione e, alla lunga, di assimilazione, processi molto diversi dalla moda multiculturalista di oggi.

Gli Autori

Luigi Marco Bassani (Chicago, 1963) è professore ordinario di Storia delle dottrine politiche all'Università di Milano. I suoi interessi di ricerca riguardano principalmente il pensiero politico americano dalla rivoluzione alla guerra civile, il liberalismo classico, la storiografia machiaveliana e la filosofia sociale della Scuola austriaca. Fra le sue opere, *Il pensiero politico di Thomas Jefferson. Libertà, proprietà e autogoverno* (2002); *Marxismo e liberismo nel pensiero di Enrico Leone* (2005); *Dalla rivoluzione alla guerra civile. Federalismo e stato moderno in America 1776-1865* (2009); *Liberty, State & Union: The Political Theory of Thomas Jefferson* (2010); (con Alberto Mingardi) *Dalla polis allo stato. Introduzione alla storia del pensiero politico* (2015); *Repubblica o democrazia? John C. Calhoun e i dilemmi di una società libera* (2016).

Beatrice Benocci è Ph.d in Storia delle Relazioni Internazionali e vincitrice di due borse di studio e ricerca all'estero; ha collaborato con il dipartimento di Studi Storici dell'Università di Firenze diretto dal Prof. Ennio Di Nolfo. Dal 2004 collabora con le cattedre di Storia Contemporanea, Storia delle Relazioni Internazionali e di Sociologia dell'Europa dell'Università di Salerno. I suoi campi di ricerca sono: *Soft Power*, Unione europea, relazioni economiche e commerciali, islam ed Europa, questione tedesca, disarmo e non proliferazione atomica. Ha pubblicato, tra gli altri, *Due presidenti e un'occasione mancata. Kennedy, Kruscev e la fine della guerra fredda* (2010); *Risorgimento e Mezzogiorno nella stampa tedesca. Caso di studio: Neue preussische Zeitung*, in G. Paolini, a cura di, *La prima emergenza dell'Italia unita. Brigantaggio e questione meridionale nel dibattito interno e internazionale nell'età della Destra storica* (2014); *La questione tedesca e il ruolo delle chiese*, in L. Rossi, a cura di, *Un particolare universalismo. La diplomazia vaticana fra totalitarismi e guerra fredda* (2016).

Furio Biagini insegna Storia dell'Ebraismo presso la Facoltà di Lingue e letterature straniere dell'Università del Salento. È membro dell'Associazione italiana di studi giudaici e si occupa di storia del movimento operaio ebraico, della storia del chassidismo e del Medio Oriente, con particolare riferimento alla storia del conflitto arabo-israeliano. Ha pubblicato varie monografie e numerosi saggi. Attualmente, si sta interessando alla storia della comunità ebraica argentina e delle correnti messianiche dell'ebraismo est europeo.

Giovanna Bino, laureata in Lingue e letterature straniere, è abilitata all'insegnamento negli istituti secondari. Specializzata in biblioteconomia, si è perfezionata in Storia regionale pugliese. È direttore coordinatore di biblioteca nel ruolo del MiBACT nelle sedi dell'Archivio di stato di Brindisi dal 1979 e di Lecce dal 1985, ove è coordinatore della biblioteca e dell'area utenza. Ha insegnato presso la Scuola di specializzazione dello stesso ministero e ha svolto seminari e attività di formazione per i concorsi dell'amministrazione. Ha collaborato come esperta presso il laboratorio TASC di Storia dell'arte contemporanea dell'Università del Salento, promuovendo la valorizzazione delle fonti archivistiche. Svolge attività di didattica e di ricerca scientifica, privilegiando con i suoi studi e saggi la valorizzazione del ruolo della donna in Terra d'Otranto, tra otto e novecento. È autrice del volume *Stampa periodica in Terra d'Otranto: fonte pericolosa per la sicurezza, pregio e rarità per gli archivi*, e di una serie di saggi e pubblicazioni che riguardano il recupero delle fonti documentarie per la storia sociale della provincia di Terra d'Otranto. Relatrice in seminari, giornate di studio e convegni, è referente dell'Archivio di stato per il CESRAM. Vicepresidente dell'Istituto di Storia del Risorgimento Italiano per la sede di Lecce.

Elena Calandri è professore associato di Storia delle relazioni internazionali e Storia dell'integrazione europea al dipartimento di scienze politiche, giuridiche e studi internazionali dell'Università di Padova. I suoi interessi di ricerca riguardano la storia internazionale post-

1945, le relazioni Nord-Sud, l'integrazione europea, la Turchia contemporanea, la politica estera italiana. Fra le pubblicazioni: *Il Mediterraneo e la difesa dell'Occidente 1947-1956: eredità coloniali e logiche di Guerra Fredda* (1997); *Prima della globalizzazione. L'Italia, la cooperazione allo sviluppo e la Guerra Fredda* (2013); *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo 1957-2007* (2009) (cura); *Détente in Cold War Europe. Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East* (2013) (cura); *The Mediterranean in the Long 1980s*, in «JEIH», 2015/1; *Peoples and Borders: Seventy Years of Movement of persons in Europe, to Europe, from Europe 1945-2015*, in «JEIH», 2016, special issue.

Ester Capuzzo è professore ordinario di Storia contemporanea presso La Sapienza Università di Roma, dipartimento di Scienze documentarie, linguistico-filologiche e geografiche. Si occupa di storia del risorgimento, di storia degli ebrei italiani, di storia delle istituzioni, di storia dell'emigrazione, di storia della cultura del viaggio, di storia del turismo. Dal 2014 è segretario generale dell'Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano e membro del Comitato scientifico della Casa del Ricordo del comune di Roma. Tra le sue ultime opere: *Gli ebrei italiani dal Risorgimento alla scelta sionista* (2004); *Alla periferia dell'impero. Terre italiane degli Asburgo tra storia e storiografia* (2009); *Alla ricerca delle radici. Emigrazione, discendenza, cittadinanza* (2010).

Michele Carducci è professore di Diritto costituzionale comparato nell'Università del Salento e coordinatore del Centro Didattico Euroamericano sulle Politiche Costituzionali (CEDEUAM). Si occupa di comparazione costituzionale dell'area euroamericana, con particolare riguardo ai paesi dell'America Latina. Tra le sue ultime pubblicazioni: *Teoria tridimensional das Integrações supranacionais. Uma análise comparativa dos sistemas e modelos de integração da Europa e América Latina* (2014); *Dialogo è comparazione? Saggio sul giudice "costituzionalista comparatista" nella prospettiva del metodo* (2014); *Cross-Constitutionalism and Sustainable Comparison* (2016).

Elena Cesca, laureata con lode in International Relations presso la Luiss "G. Carli", è dottoranda in Storia dell'Europa presso La Sapienza di Roma e collaboratore parlamentare presso la presidenza della Delegazione italiana all'assemblea parlamentare della NATO. Ha esperienze di studio e di ricerca in Austria, Belgio, Canada e Inghilterra e ha condotto studi di approfondimento sul funzionamento interno della commissione europea, sulle iniziative europee nel campo della difesa (mercato e industria) e sulla non-proliferazione nucleare. Ha svolto un tirocinio presso l'Istituto Affari Internazionali, collaborando a progetti di ricerca internazionali (*Space, Sovereignty and European Security. Building European Capabilities in an Advanced Institutional Framework*, European Parliament's Subcommittee on Security and Defence; *Defence Matters*, con il supporto della NATO's Public Diplomacy Division; *ANVIL, Analysis of Civil Security Systems in Europe*, VII Programma Quadro EU). Ha pubblicato su «Atlante», la rivista online dell'Enciclopedia Treccani.

Adriano Cicerone ha conseguito nel 2014 la laurea magistrale in Scienze politiche presso l'Università del Salento con una tesi in Storia diplomatica. Nel 2016 ha conseguito il master in Global Marketing, Communication and Made in Italy. Ha incentrato i suoi studi sulla storia del Medio Oriente, e in particolare sulla storia di Israele. Collabora con il CeSRAM (Centro Studi Relazioni Atlantico-Mediterranee). Ha pubblicato su «Eunomia» un saggio dal titolo *Yom Kippur 1973: la guerra che scalfì la distensione*.

Marcello Ciola è vice direttore di «Mediterranean Affairs»; MA in International Relations all'Università LUISS Guido Carli; ha frequentato l'Alta Scuola in Economia e Relazioni Internazionali (ASERI) dell'Università Cattolica di Milano. È stato assistente presso la cattedra di Storia

contemporanea e di Storia dei partiti politici italiani presso la LUISS “Guido Carli”. Ricercatore presso l’Istituto di Studi politici “S. Pio V” di Roma. Tutor presso l’Università “Niccolò Cusano” di Roma. È analista associato del *think tank* “Il Nodo di Gordio”. Ha collaborato con l’ambasciata turca in Italia.

Luca Codignola è Senior Fellow presso il Cushwa Center for the Study of American Catholicism della University of Notre Dame, Adjunct Professor presso il Department of History della Saint Mary's University e Professeur associé presso il Département d'histoire della Université de Montréal. In Italia ha insegnato presso le Università di Bologna, Pisa e Genova, ed è stato direttore dell’Istituto di Storia dell’Europa mediterranea del CNR. Lavora soprattutto sulla storia della chiesa cattolica nella regione nord-atlantica nella prima età moderna, ma ha anche scritto sulla storia dell’espansione europea. Tra i suoi ultimi libri *Storia del Canada* (1999, con Luigi Bruti-Liberati); *Colombo e altri navigatori* (2007); *Humans in Outer Space* (2009, con K.-U. Schrogl); *Le Saint-Siège, le Canada et le Québec* (2011, con G. Pizzorusso e M. Sanfilippo); e *Little Do We Know: History and Historians of the North Atlantic, 1492-2010* (2011, a cura di M. Binasco).

Raimondo Cubeddu è professore ordinario di Filosofia Politica al dipartimento di Civiltà e Forme del Sapere dell’Università di Pisa. Si è occupato di Karl R. Popper, di Leo Strauss, della tradizione politica liberale e in particolare della Scuola austriaca (Carl Menger, Ludwig von Mises, Friedrich A. von Hayek), di teoria delle istituzioni, di filosofia delle scienze sociali, delle dottrine del diritto naturale e di vari esponenti della tradizione liberale e libertaria. Tra le sue pubblicazioni recenti: *Le istituzioni e la libertà* (2007); *Tra le righe. Leo Strauss su Cristianesimo e Liberalismo* (2010); *Leo Strauss sobre Cristianismo, Liberalismo y Economía* (2011); *La Chiesa e i Liberalismi* (2012); *Il tempo della politica e dei diritti* (2013); *L’ombra della tirannide. Il male endemico della politica in Hayek e Strauss* (2014); *La natura della politica* (2016).

Massimo de Leonardis è professore ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali e di Storia dei Trattati e Politica Internazionale nell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove dal 2005 è direttore del dipartimento di Scienze Politiche. Presidente della International Commission of Military History (2015-2020). Coordinatore della fondazione delle discipline storiche al Master in Diplomacy dell’Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. Direttore dei «Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche» e membro dei comitati scientifici di varie collane, riviste e centri studi, tra i quali: «Nuova Storia Contemporanea», «Nova Historica. Rivista Internazionale di Storia», «Discussion Papers de la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional» (UNISCI) della Universidad Complutense di Madrid, «Storia & Diplomazia. Rassegna dell’Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri». Tra i volumi più recenti: *Ultima ratio regum. Forza militare e relazioni internazionali*, Milano (2013²); *Guerra fredda e interessi nazionali. L’Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra* (2014); *Storia dei Trattati e Politica internazionale. Fonti, metodologia, nascita ed evoluzione della diplomazia permanente* (2015); *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l’11 settembre 2001. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush* (2016).

Ennio Di Nolfo, nato nel 1930, si è laureato in Scienze Politiche presso l’Università di Pavia nel 1953. Dal 1957 al 1977 ha insegnato all’Università di Padova. Nel 1977-78 è stato preside della Facoltà di Scienze Politiche della LUISS “G. Carli” di Roma. Dal 1978 al 2000 ha insegnato presso la Facoltà “Cesare Alfieri” di Firenze. Dal 2000 al 2005 è stato prorettore per le Relazioni Internazionali dell’Università di Firenze. Nella sua lunga carriera accademica si è occupato prevalentemente di storia delle relazioni internazionali nel Novecento. È stato fino al 2014 vice-presidente della Commissione per la pubblicazione dei Documenti diplomatici italiani. È

stato presidente del Centro interuniversitario Machiavelli (CIMA). È morto a Firenze dopo una lunga malattia, all'età di 86 anni. Le sue opere principali: *Storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia* (segue i volumi scritti da C. Spellanzon), voll. VI, VII, VIII, Milano, Rizzoli, 1959-65; *Mussolini e la politica estera italiana 1919-1933*, Padova, Cedam, 1960; *Europa e Italia 1855-1856. Cavour al Congresso di Parigi*, Roma, Istituto per la Storia del Risorgimento, 1967; *Vaticano e Stati Uniti 1939- 1953*, Milano, Angeli, 1976; *Le paure e le speranze degli Italiani 1943-1954*, Milano, Mondadori, 1986 (premio Acqui storia 1986); *La repubblica delle speranze e degli inganni*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1996; *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici*, Roma-Bari, Laterza, 2007; *Storia delle relazioni internazionali dal 1918 ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2008; *Il disordine internazionale. Lotte per la supremazia dopo la guerra fredda*, Milano, Bruno Mondadori, 2012; *Il mondo atlantico e la globalizzazione. Europa e Stati Uniti: storia, economia e politica*, Milano, Mondadori Education, 2014; *Storia delle Relazioni Internazionali. Dalla fine della guerra fredda a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

Federica Fanuli si laurea con lode in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali presso l'Università del Salento, dove consegue con lode anche la Laurea specialistica in Scienze Politiche, Studi Europei e Relazioni Internazionali. Junior Consultant per Agriconsulting spa, collabora con il Centro Studi Internazionali di Roma e, successivamente, frequenta il corso di analisi di politica estera con «Equilibri». Analista di politica estera e strategia militare per «Rassegna Stampa Militare», scrive poi per «Mediterranean Affairs». Attualmente è *editor-at-large* di «IndraStra Global»; cura la rubrica “Euromediterraneo” di «Cosmopolismedia.it»; è analista di politica estera presso l'Institute for Global Studies, con *focus* su Egitto e Libia, ed è *guest contributor* della collana Middle East-Asia Project (MAP) del prof. John Calabrese del Middle East Institute di Washington. Frequenta il Master di II livello in Intelligence e Sicurezza presso la Link Campus University e il corso di Giornalismo Internazionale presso l'Institute for Global Studies a Roma.

Antonio Eduardo Favale è PhD in Relazioni Internazionali – dipartimento SSSU dell'Università del Salento (Lecce); è laureato in Lettere classiche, in Comunicazione linguistica e in Lingue moderne. Perfezionatosi in Cooperazione internazionale e *Peacekeeping* in cotutela con UNIMED-Roma, ha preso parte in qualità di ufficiale di collegamento ai grandi lavori per il G8 dell'Economia 2009. È stato ricercatore incaricato vincitore di concorso del progetto regione Puglia “Ritorno al Futuro - Ricerca, P.O. Puglia 2007-2013” con il soggetto progettuale dal titolo *ELAP: English Language Apulian Platform*. Ha effettuato ricerca presso i National Archives (TNA-Pro) del Regno Unito (Londra, GB) ed i NARA (National Archives of the United States) di Washington (Washington DC, USA). Insegna English for Economics and Management nei corsi di laurea di Economia e amministrazione delle aziende e Scienze e gestione delle attività marittime presso il dipartimento jonico DJSGE Taranto – Università di Bari “Aldo Moro”.

Giuseppe Gioffredi è professore aggregato di Diritto internazionale presso l'Università del Salento. Svolge attività di ricerca nei settori dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario, del diritto dell'immigrazione, della bioetica, della globalizzazione. Socio della SIDI (Società italiana di Diritto internazionale), nonché membro dei Gruppi di interesse su “Diritto internazionale e dell'Unione europea e nuove tecnologie nella società dell'informazione” e su “Bioetica e biodiritto internazionale ed europeo”. Ha pubblicato una monografia su *La condizione internazionale del minore nei conflitti armati* (2006). Tra i suoi ultimi lavori, *The Responsibility to Protect: nascita ed evoluzione di una dottrina*, in Aa.Vv., *Scritti in memoria di Laura Lippolis* (2015). Ha recentemente svolto all'estero una ricerca su *The Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention*, Facultad de Derecho, Universidad Ceu San Pablo Madrid (2016).

Giuliana Iurlano è professore aggregato in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università del Salento. Autrice di vari saggi di storia degli Stati Uniti e di relazioni internazionali, ha pubblicato: *Sion in America. Idee, progetti movimenti per uno Stato ebraico, 1654-1917* (2004) e ha curato, insieme ad Antonio Donno, *Nixon, Kissinger e il Medio Oriente, 1969-1973* (2010). Sempre con Antonio Donno ha curato il volume *L'amministrazione Nixon e il continente africano. Tra decolonizzazione e guerra fredda, 1969-1974* (2016). Fa parte del comitato scientifico di questa rivista ed è presidente del CeSRAM (Centro Studi Relazioni Atlantico-Mediterranee).

Fabrizio Lelli ha conseguito il dottorato in Ebraistica all'Università di Torino/Venezia (1992). Ha studiato all'Università Ebraica di Gerusalemme e ha svolto attività di ricerca e insegnamento presso l'Università della Pennsylvania (Filadelfia) e l'Università della California (Los Angeles). Dal 2001 insegna lingua e letteratura ebraica all'Università del Salento. Si occupa principalmente di produzioni mistiche e filosofiche ebraiche dell'Italia del tardo Medioevo e della prima età moderna, dei rapporti intellettuali tra comunità ebraiche dell'Italia meridionale e balcaniche, della memoria dei profughi ebrei vissuti nei campi di transito del Salento durante e dopo la seconda guerra mondiale. Tra le sue pubblicazioni, Yohanan Alemanno, *Hay ha-'olamim (L'Immortale)* (1995); Eliyyah Hayyim ben Binyamin da Genazzano, *La lettera preziosa (Iggeret hamudot)* (2002); *Gli ebrei nel Salento (secoli IX-XVI)* (2013); *Giovanni Pico e la Cabbalà* (2014). Ha tradotto in italiano e curato diverse opere di Moshe Idel, tra cui *Mistici messianici*, (2004); *Qabbalah. Nuove prospettive* (2010); *La Cabbalà in Italia (1280-1510)* (2007); *Il male primordiale nella Qabbalah. Totalità, perfezionamento, perfettibilità* (2016).

Paolo Macrì, giurista e dottore di ricerca in Storia delle relazioni e delle organizzazioni internazionali, è corrispondente per l'Italia dell'associazione "Varian Fry France" e socio fondatore del "Centro Studi Relazioni Atlantico-Mediterranee" (CESRAM). Nel 2013 ha pubblicato il volume *L'American Friends Service Committee e il soccorso quacchero in Europa dalla Grande guerra al 1923*. Esperto di tutela dei diritti umani in contesti internazionali e di protocolli di cooperazione civile-militare in ambito NATO, dal 2014 collabora con il Centro Militare di Studi Strategici (CE.MI.S.S.) del ministero della difesa. I suoi attuali indirizzi di ricerca comprendono lo studio dell'influenza delle ONG e degli enti para-governativi sui rapporti transatlantici, la politica estera della presidenza Johnson in ambito mediterraneo e medio-orientale e i paradigmi scientifici in ambito di *Open Source Intelligence*. È di prossima pubblicazione un volume sulla società transatlantica anglosassone.

Alberto Mingardi è direttore dell'Istituto Bruno Leoni, think tank con sede a Torino, che ha contribuito a fondare. È inoltre Adjunct Scholar del Cato Institute di Washington DC e Affiliate dell'Economic Science Institute della Chapman University (Orange CA). È stato assegnista di ricerca in "Storia delle dottrine politiche" presso l'Università di Milano. Si è laureato e ha conseguito il dottorato di ricerca all'Università di Pavia. I suoi interessi di ricerca riguardano principalmente il pensiero liberale del secolo XIX. Ha tradotto in inglese *La Costituzione secondo la giustizia sociale* di Antonio Rosmini (The Constitution Under Social Justice, Lexington Books, Lanham, MD, 2006) e curato edizioni critiche di Thomas Hodgskin (*Crimine e potere. Due lezioni londinesi*, Liberilibri, Macerata 2014) e Herbert Spencer (*L'uomo contro lo Stato*, Liberilibri, Macerata, 2016). Ha scritto una monografia su Herbert Spencer (*Continuum*, New York, 2011) e recentemente una monografia su Thomas Hodgskin (*Thomas Hodgskin, discepolo anarchico di Adam Smith*, Marsilio, Venezia, 2016). Con Luigi Marco Bassani, è autore di *Dalla polis allo Stato. Introduzione alla storia del pensiero politico* (Giappichelli, Torino, 2015).

Marco Post Morello è nato nel 1951, vive e lavora a Torino. Fotografo e grafico creativo attivo dal 1987. Produzione artistica: Treni e Risaie. ALYAHRT: *TelAviv and Jerusalem images*. Progetto Ortophographie. Associazione Internazionale AREIA: image project. 54° Biennale d'Arte di Venezia, Padiglione Italia, Torino, 2012. Coordinatore Turin Photo Festival 2013 e 2014.

Claudia Morini è docente a contratto di Diritto dell'Unione europea – Università del Salento. PhD in Diritto internazionale e dell'Unione europea – Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”. È stata *Project Assistant* per l'Ordine dei Giornalisti di Puglia del Progetto europeo “*Breaking down European Attitudes towards Migrant/Minority Stereotypes-BEAMS*” per il programma specifico “Diritti fondamentali e cittadinanza” (2007-2013) del Consiglio dell'UE, e assegnista di ricerca presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento “Sant'Anna” di Pisa. Ha pubblicato *Il contributo del diritto internazionale alla promozione e tutela della corretta alimentazione*, in S. Bolognini (a cura di), *Stili di vita ed educazione alimentare dall'infanzia all'età matura* (2015); *L'Italia e il sovraffollamento carcerario: verso la soluzione del problema?* (2016); *Giustizia di transizione e crimina juris gentium. L'esperienza africana*, in AA.VV., *Le trasformazioni costituzionali del secondo millennio* (2016); *The Right to Rest in Peace before the European Court of Human Rights*, in G. Gioffredi (a cura di), *Studi su bioetica e diritto internazionale* (in corso di stampa).

Alia K. Nardini è professore associato di Storia delle Relazioni Internazionali e lavora presso lo Spring Hill College di Bologna, dove è titolare dell'insegnamento di Scienza della Politica. Socio fondatore e *adjunct fellow* del Centro Studi Tocqueville Acton, è membro dell'associazione Amici della Fondazione Spadolini Nuova Antologia. Collabora dal 2011 con l'Istituto di Politica, ed è corrispondente per gli affari americani per Radio Vaticana. È nel comitato editoriale della «Rivista di Politica». Ha pubblicato *La Guerra tra Morale e Politica* (2007) e *Neoconservatorismo americano: ascesa e sviluppi* (2009). Si occupa prevalentemente di relazioni internazionali, di *just war theory* e del pensiero politico statunitense.

Bruno Pierri, laureato in Lingue e Letterature Straniere presso l'Università di Lecce nel 1995, dottore di ricerca in Storia, Istituzioni e Relazioni Internazionali dei paesi extra-europei presso l'Università di Pisa, ha conseguito l'abilitazione scientifica nazionale come professore associato di Storia delle Relazioni Internazionali. È autore di numerosi saggi, di cui alcuni in inglese. Ha scritto le monografie *Guerra Fredda e illusioni imperiali* (2007), *Gran Bretagna 1945* (2000), *Giganti petroliferi e grandi consumatori* (2015). Ha insegnato Lingua Inglese presso le Facoltà di Lettere e Filosofia e di Economia dell'Università del Salento e attualmente è docente di Lingua e Civiltà Inglese presso l'I.I.S. “Racchetti-Da Vinci” di Crema (CR) e professore a contratto di History of Italian Foreign Policy presso l'Università di Parma.

Maurizia Pierri è professore aggregato in Diritto pubblico comparato presso il dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università del Salento. È delegato del rettore per le questioni giuridiche. È autore, oltre che di alcune monografie sulle autorità indipendenti, di numerosi articoli relativamente al *welfare*, alle categorie svantaggiate e al federalismo. Ha partecipato, in qualità di relatore, a numerosi convegni nazionali ed alcuni internazionali. È stata docente titolare degli insegnamenti di Diritto pubblico comparato e Istituzioni di Diritto pubblico. È componente del comitato di redazione della rivista «Eunomia» e della collana “Idee e pratiche della evoluzione del diritto”. Attualmente, è impegnata in una ricerca sulla influenza della London School of Economics sulla evoluzione del *welfare* europeo e sull'interpretazione del principio di uguaglianza nell'ottica degli interventi in favore dei paesi poveri. Ha pubblicato *Norme e fatti nell'attività dell'autorità sugli scioperi nei servizi pubblici* (2004); *Lo sciopero nella democrazia deliberativa* (2008); *Autorità indipendenti e dinamiche democratiche* (2009).

Attilio Pisanò, professore associato di Filosofia del Diritto, è presidente del C.d.L. in Scienze politiche e delle Relazioni Internazionali. Ha pubblicato sulle maggiori riviste scientifiche italiane di filosofia del diritto («Ragion Pratica», «Diritti umani e Diritto internazionale», «Rivista di Filosofia del Diritto», «Politica del Diritto») e internazionali («Human Rights Review», «International Journal of Human Rights»). È autore di diverse monografie tra le quali: *Crisi della legge e Litigation Strategy. Corti, diritti, bioetica* (2016); *I diritti umani come fenomeno cosmopolita. Internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione* (2011).

Lucia Ponzo è dottoranda in Politics: History, Theory, Science presso la LUISS “Guido Carli” di Roma. Nel marzo 2015 si laurea con lode in Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali presso l’Università del Salento. È autrice del saggio “*Il Back-Channel Kissinger/Dobrynin (1969-1972): prove di normalizzazione tra le due superpotenze*”, pubblicato su «Eunomia».

Emanuela Primiceri è dottore di ricerca in Ermeneutica della Storia e in Studi linguistici, storico-letterari e interculturali presso l’Università del Salento. È stata titolare di un assegno di ricerca nel dipartimento di Lingue e Letterature straniere della medesima Università. Ha pubblicato i volumi: *Il sequestro dell’Achille Lauro e il governo Craxi* (2005); *Il Consiglio superiore dell’emigrazione. Dalla Grande Guerra al regime fascista 1915-1927* (2010); *L’emigrazione italiana e il piano Marshall* (2016). Attualmente è impegnata in un lavoro di ricerca sull’emigrazione italiana durante la prima guerra mondiale.

Valter Leonardo Puccetti, docente di Letteratura Italiana presso l’Università del Salento, si è formato a Firenze con Lanfranco Caretti e a Bologna con Ezio Raimondi e Andrea Battistini. È membro del collegio di dottorato dell’Unisalento, dove ha anche svolto insegnamento di Teoria della Letteratura e di Storia della Critica Letteraria. Organizza le “*Lecturae Dantis Lupienses*”, giunte alla quinta edizione e che si tengono ogni mese di maggio a Lecce sotto l’egida del dipartimento di Studi Umanistici dell’Unisalento. È direttore della collana, per l’editore Longo, “*Lecturae Dantis Lupienses*”, membro del comitato scientifico della Fondazione Giorgio Bassani, socio della Società Dantesca, membro del comitato scientifico della rivista «Symbolon», membro della giuria del Premio Robert Nissim Haggiag, promosso dalla Fondazione Bassani e dal Meis. I suoi interessi di studio investono la letteratura italiana dei primi due secoli (soprattutto la novellistica e Dante) e quella degli ultimi due (con particolare riferimento al periodo romantico e alla poesia novecentesca postbellica) ma anche la storia della critica e la comparatistica. Tra le sue pubblicazioni, *Lectura Dantis Lupiensis*, vol. 3 (2014, curatela con V. Marucci); *Moravia e Boccaccio: interpretazione e prassi*, in E. Catalano (a cura di), *La fortuna di Boccaccio nella letteratura italiana* (2014, curatela); *Lectura Dantis Lupiensis*, vol. 2 (2013 curatela con V. Marucci).

Domenico Sacco è professore associato di Storia dell’Europa contemporanea presso l’Università del Salento, dove è stato coordinatore del dottorato di ricerca in Ermeneutica della Storia. Tra i suoi volumi più recenti: *La febbre d’America. Il socialismo italiano e l’emigrazione 1898-1915* (2001); *Stato e società nel Mezzogiorno* (2005); *Classi popolari e movimenti politici* (2011); *La politica nel Novecento* (2012). Fa parte del comitato scientifico dell’Istituto storico per il pensiero liberale internazionale. Attualmente è impegnato in un lavoro di ricerca sul Consiglio dell’emigrazione in età giolittiana.

Francesca Salvatore ha conseguito nel 2014 un dottorato di ricerca in Studi Storici, Geografici e delle Relazioni Internazionali presso l’Università del Salento. Ha svolto periodi di ricerca presso i Kew Gardens Archives (London), la NARA (Washington, DC) e i National Archives di

New Delhi. È stata, inoltre, borsista presso l'Euromediterranean School of Law and Politics della Scuola Superiore ISUFI. È *publication manager* di «Eunomia, rivista semestrale on-line di storia e politica internazionali». Dal 2012 collabora con il Centro Studi Relazioni Atlantico-Mediterranee (CESRAM). Il suo libro *“Friends, not allies”. Le relazioni Stati Uniti-India negli anni dell'amministrazione Kennedy. Nascita, evoluzione e crisi del contenimento nel sub-continente indiano (1961-1963)* è in fase di pubblicazione presso Aracne editrice. Nel 2016 ha pubblicato *Teoria dei Giochi e Relazioni Internazionali* con L'Harmattan Italia.

Benedetta Scariot ha conseguito il dottorato di ricerca in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università del Salento. Si è occupata di rapporti tra Stati Uniti e Italia nel contesto della Guerra Fredda e delle relazioni tra Stati Uniti e Spagna durante il franchismo. Attualmente si sta occupando di storia del fascismo.

Antonio Tarantino è stato professore ordinario di Filosofia del diritto presso l'Università del Salento. Nel 1992 ha costituito il Centro di Bioetica e diritti umani. Il Centro fin dall'inizio ha assunto carattere interuniversitario e internazionale. A partire dall'a.a. 1994/95 organizza, annualmente, un Corso di Perfezionamento post-laurea interamente dedicato alle problematiche della bioetica. Presso la sua struttura ha fondato il Dottorato di Ricerca in Scienze Bioetico-giuridiche. Il Centro di Bioetica e diritti umani ha promosso, altresì, alcuni importanti seminari internazionali tenuti a Lecce (*Per una Dichiarazione dei diritti del nascituro*, 1994; *Culture giuridiche e diritti del nascituro*, 1995; *Il Processo di Norimberga a cinquanta anni dalla sua celebrazione*, 1997; *Filosofia e Politica dei diritti umani nel terzo millennio*, 2000). Il prof. Tarantino ha pubblicato diversi volumi: *Eutanasia e diritto alla vita*; *Diritti del nascituro e procreazione artificiale*; *Per una Dichiarazione dei diritti del nascituro*; *Culture giuridiche e diritti del nascituro*; *Il rispetto della vita*; *aborto, tutela del minore ed eutanasia*; *Genetica e medicina prenatale*; *aspetti clinici, bioetici e giuridici*; *La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo verso il Duemila* (a c. di L. Lippolis), *Fecondazione artificiale, famiglia e tutela del nascituro*. Nel contesto della ricerca bioetica internazionale il Centro di Lecce si propone lo studio dell'ordine insito nella struttura ontologica dell'uomo e, quindi, l'invulnerabilità della vita umana dal concepimento alla morte naturale. Il Centro è convenzionato con l'Università Cattolica e sta curando la pubblicazione della prima enciclopedia di Bioetica e Scienza giuridica in Italia.

Lucio Tondo, già professore a contratto di Linguaggio Diplomatico, assegnista di ricerca presso l'Università del Salento e dottore di ricerca dell'Università di Pisa. Svolge attività di collaborazione con la cattedra di Storia delle Relazioni Internazionali dell'Università del Salento. È autore di una monografia e di numerosi saggi sulla politica estera americana nei riguardi del Medio Oriente, della Russia bolscevica, del Giappone tra le due guerre mondiali e della prima guerra mondiale pubblicati presso riviste scientifiche quali «Clio» e «Nuova Storia Contemporanea». Sta completando una monografia sui rapporti tra l'amministrazione Nixon e il Libano. Tra le sue pubblicazioni, *L'aquila e il Sol Levante. La politica degli Stati Uniti verso il Giappone, 1920-1932* (2005).

Francesco Fabrizio Tuccari, professore associato confermato di Diritto amministrativo nell'Università del Salento, afferisce al dipartimento di Scienze giuridiche e insegna Diritto amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza, Corso di laurea in Giurisprudenza. Abilitato alle funzioni di professore di prima fascia, ha insegnato anche Scienza dell'amministrazione, Diritto degli appalti (e poi dei contratti) pubblici, Diritto degli Enti locali, Diritto urbanistico e Diritto dell'economia. I suoi interessi di ricerca e le connesse pubblicazioni scientifiche spaziano da tematiche classiche a tematiche innovative, di carattere sia generale che settoriale. Oltre ai contributi monografici su *Recesso e inadempimento negli accordi amministrativi* (1993), *Introduzione allo studio della responsabilità amministrativa* (1995), *Annulamento dell'atto e pro-*

cesso amministrativo risarcitorio (2004) e *Profili e problemi della tutela risarcitoria «extra ordinem»* (2010), si segnalano numerosi altri saggi, articoli e scritti minori, nonché curatele di volumi collettanei, in materia di procedimento e atto amministrativo, di beni pubblici, di contratti pubblici, di intervento pubblico in economia, di coesione territoriale, di sanzioni amministrative, di giustizia amministrativa, di diritto farmaceutico e di diritto urbanistico.

Ida Libera Valicenti è PhD in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e *Visiting Researcher* alla Facoltà di Storia dell'Università di Bucarest. Ha conseguito la laurea specialistica in Scienze Politiche, Comunitarie e delle Relazioni Internazionali, presso l'Università del Salento, e un diploma di Master in Studi Diplomatici presso la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale di Roma. Attualmente è post-doc fellow alla Hebrew University of Jerusalem. Scrive di storia e politica estera su quotidiani e riviste. È autrice di tre monografie, di articoli scientifici e saggi in riviste accademiche italiane ed estere ed è stata relatrice in convegni internazionali e lezioni in Europa e negli Stati Uniti.

Chiara Vangelista dedica le sue ricerche agli aspetti etnici e culturali della formazione storica della società brasiliana. È ordinaria di Storia dell'America Latina presso la Scuola di Scienze Umanistiche dell'Università degli Studi di Genova. Tra le sue pubblicazioni, *Ferrovia e paesaggio in America Latina tra otto e novecento* (2016); *A imigração, entre história e memória social. Um olhar autobiográfico* (2016); *Una viaggiatrice italiana di fine Ottocento: Gemma Ferruggia in Amazzonia* (2016).

Ughetta Vergari è ricercatrice di Filosofia politica e professore aggregato di Biopolitica presso il C.d.L. Magistrale in Studi Geopolitici e Internazionali dell'Università del Salento. È membro del Centro di Bioetica e diritti umani e del gruppo di ricerca in eGovernment e Biopolitica sanitaria del Laboratorio diffuso di ricerca interdisciplinare applicata alla medicina (DREAM). Tra le sue pubblicazioni: *Governare la vita tra biopotere e biopolitica* (2010); *From Bioethics to Biopolitics: Contemporary Issues and New Challenges in Women Health* (2011); *Welfare State e biopolitica*, in M. Mazzotta (a cura di), *Lo stato del benessere nella società della conoscenza* (2012); *Scienza, fede e politica tra secolarismo e post-secolarismo*, in A. Mancarella (a cura di), *Filosofia e politica. Scritti in memoria di Laura Lippolis* (2015).

Anna Grazia Visti, laureata presso l'Università di Lecce, ha svolto un dottorato di ricerca in Ermeneutica della storia presso la stessa Università. Autrice di *Stati Uniti e Israele all'epoca di Kennedy*, in «Nuova Storia Contemporanea», è docente di Lettere presso la scuola secondaria di primo grado.

Eunomia

Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali

<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia>

© 2016 Università del Salento – Coordinamento SIBA



<http://siba.unisalento.it>