

Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del Convegno ISPI dal titolo “Il futuro del multilateralismo”

Milano, 03/10/2019

Rivolgo a tutti un saluto molto cordiale, al Presidente dell’ISPI, al Ministro, al Presidente della Regione, al Sindaco, al Senatore Monti, a tutte le Autorità presenti e agli illustri protagonisti della Tavola Rotonda che tra poco ascolteremo con interesse.

Ringrazio per l’invito ad essere qui presente e contribuire alla riflessione che viene proposta particolarmente ai giovani, che saluto cordialmente.

L’ISPI esorta e contribuisce a mantenere aperti gli orizzonti della riflessione nel nostro Paese e questa è un’opera preziosa non soltanto per l’Italia ma per il nostro continente e per l’intero mondo.

Questa rete di centri di riflessione è davvero indispensabile nella comunità internazionale.

Essere qui, nell’85° anniversario dell’Istituto, è per me particolarmente gradita come occasione per ascoltare personalità così rilevanti su un tema centrale della vita internazionale.

La questione del multilateralismo sta segnando dibattito e atti di questi due decenni di inizio secolo e non soltanto nel confronto fra accademici e studiosi ma anche – e soprattutto – nei rapporti fra Stati. Questo in un contesto nel quale la globalizzazione si afferma come fenomeno di ardua gestione, sospinta da una digitalizzazione che accelera, in ogni settore della società e del sapere umano, la condivisione di processi, notizie, idee, comportamenti.

Il punto di partenza è necessariamente una constatazione di carattere storico.

Il mondo delle relazioni internazionali nel secondo dopo-guerra è stato largamente – e positivamente – condizionato dalla decisione degli Stati

Uniti d'America di porre la propria potenza, politica, economica e militare, nell'ambito di un sistema di relazioni internazionali multilaterale.

La decisione di dare vita alle Nazioni Unite, superando i limiti che avevano contrassegnato l'esperienza della Società delle Nazioni dopo la Prima guerra mondiale, ne è il risultato più evidente.

Vi si è affiancato un assetto integrato, nel campo dell'architettura finanziaria internazionale, dalla Conferenza di Bretton Woods, che dette vita alla Banca Mondiale, al Fondo Monetario Internazionale e – successivamente, sulla base di quelle premesse – all'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Una spinta motivata da una matura e verificata convinzione di fondo.

Il riconoscimento che la via più efficace per realizzare l'interesse nazionale, la riconquistata pace mondiale, la crescita economica e sociale, il progresso tecnologico, passasse attraverso una efficace collaborazione fra Stati.

Sappiamo quanto tale impostazione sia stata determinante anche per il Continente europeo. Quanto abbia facilitato i Padri fondatori dell'Unione nel loro impegno a favore della riconciliazione, e l'avvio di quel percorso di integrazione che ha garantito – e continua a garantire – il più lungo periodo di pace e prosperità che l'Europa abbia mai vissuto.

Un sistema, quello multilaterale, che in questi quasi 75 anni, non ha mai cessato di produrre, accanto all'impianto delle Nazioni Unite, come per gemmazione, numerose, complesse e articolate, ulteriori istanze di collaborazione.

Pensiamo al G7 e al G20, e anche alle organizzazioni regionali africane, asiatiche, Sudamericane – il cui scopo ultimo è proprio quello di migliorare la cooperazione sui grandi temi trasversali.

E' noto come, nella sua storia, nessuno di questi "corpi intermedi" sia andato esente da fallimenti: in Europa ricordiamo il tentativo di una Comunità europea di Difesa. Ma tutti, come dei cerchi concentrici,

rispondevano – e ancora largamente rispondono – a un principio: la collaborazione riduce la conflittualità, aumentando le possibilità di composizione degli interessi nazionali.

Il gioco non è più a “somma zero”, secondo la logica in base alla quale per vincere occorreva che qualcun altro perdesse.

La comunità internazionale se ne è grandemente giovata nella sua interezza, sul piano del riconoscimento dei diritti, del progresso sociale, della crescita.

Il multilateralismo ha consolidato le prerogative dei cittadini, che, espresse e riconosciute in precedenza dalle sovranità individuali degli Stati, si sono successivamente trasfuse nella protezione offerta a livello internazionale. Basti pensare alla Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo.

Sul terreno economico, se volessimo misurare i risultati, noteremmo che il “multilateralismo prevalente”, dal 1950 ad oggi, ha fatto aumentare di quattro volte il reddito medio annuale pro capite della popolazione mondiale. Un successo di grande portata pensando che quest'ultima, nello stesso periodo è quasi triplicata.

E ancor più considerevole se si considera che la percentuale di popolazione che vive con meno di due dollari al giorno si è nello stesso arco di tempo ridotta dal 75 al 10%.

Più liberi, più sicuri all'interno di società maggiormente coese, con una significativa mutualizzazione dei principi su cui si basa la vita delle collettività.

Questi lusinghieri esiti, tuttavia, non hanno evitato che questa scelta sia stata oggetto, dalla fine del secondo millennio, di una messa in discussione, di un progressivo appannamento.

Appare non inutile, sotto questo profilo, fare riferimento, sia pure brevemente, a questioni di fondo che vanno ricordate, anche se possono apparire scontate, secondo una esigenza che affiora periodicamente.

Quali le finalità dell'ordinamento internazionale?

L'aspirazione alla pace e alla giustizia, anzitutto.

Ve ne è traccia profonda nella Costituzione italiana, agli art. 10 e 11 che indirizzano e guidano l'azione della nostra Repubblica.

In linea di principio un ordinamento internazionale è chiamato a essere aperto a tutti gli Stati che si riconoscano nelle sue finalità.

Cosa conduce a un ordinamento internazionale?

L'introduzione del diritto nei rapporti internazionali, con l'accantonamento del prevalere del criterio della forza.

L'ambizione di assoggettare al diritto la politica internazionale altro non è che la trasposizione, a livello più alto, del ruolo dello Stato nella vita di una comunità: essere baluardo contro *il "bellum omnium contra omnes"*.

Così come eguaglianza, solidarietà e rispetto devono prevalere nei rapporti interni a una comunità, allo stesso modo questi criteri devono trovare applicazione nella vicenda internazionale. Pace e giustizia divengono, dunque, doveri degli Stati nei rapporti internazionali.

Lo Stato nella sua azione, all'interno dei propri confini, è vincolato da principi di salvaguardia e osservanza dei diritti dei cittadini.

Perché dovrebbe essere slegato dagli stessi principi nell'esercizio della politica estera?

Secondo Kant, lo scopo finale della dottrina del diritto è l'uscita anche degli Stati dalla condizione di natura bellica.

Eppure, il diritto a muovere guerra, di occupare altrui territori, l'uso della forza come regola dell'azione internazionale sono stati ritenuti, a lungo, l'espressione all'estero del principio di sovranità, contraddetti poi, nella loro liceità, solo dal Patto Briand-Kellog (Parigi, 1928), intitolato "Trattato di rinuncia alla guerra".

A promuoverlo fu, in particolare, il Segretario di Stato degli Usa, Frank Kellog che, a fronte di una proposta del ministro degli esteri francese,

Aristide Briand, per un patto bilaterale di non aggressione, rilanciò un accordo generale, multilaterale, con lo stesso obiettivo. Sessantatre Stati sottoscrissero il Trattato: fra essi, accanto agli Usa e alla Francia, la Germania, l'Italia, il Giappone.

L'insuccesso risultò evidente.

E' meno noto che il Trattato di Parigi costituì la base giuridica per l'esercizio della giurisdizione da parte del Tribunale di Norimberga: si considerò che la Germania, in quanto firmataria del Patto, fosse colpevole di un crimine internazionale.

Credo che la sostanza della questione sia tutta qui, nel passaggio del potere estero dalla agiuridicità alla civiltà del diritto.

Il multilateralismo è la conseguenza naturale di questo passaggio e dell'estensione al rapporto fra gli Stati dei principi che regolano la vita delle comunità nazionali.

Naturalmente non si può ignorare come alcune condizioni di base siano cambiate e di questo il multilateralismo deve tenere conto.

Del resto è sempre avvenuto, a fronte dei cambiamenti che hanno caratterizzato, dopo la Seconda guerra mondiale, la vicenda internazionale, dal processo di decolonizzazione al Trattato di Helsinki, alla crisi del sistema sovietico internazionale e sino ad oggi.

Di tanto in tanto ci si interroga – accade ad esempio negli Stati Uniti d'America – sulla bontà di ambiti e sistemi in cui la applicazione del requisito "uno Stato un voto" può portare alla spiacevole sensazione di soggiacere a decisioni prese da altri. Prendono quindi forza posizioni di carattere revisionista rispetto a quelle praticate all'origine della creazione della architettura degli organismi internazionali, a partire dall'Onu.

Dai fondatori può venire proprio quello slancio al cambiamento, all'adattamento, frutto di nuove condizioni nel contesto internazionale.

E' evidente, al contrario, che la rinuncia a svolgere un ruolo nei processi multilaterali pesa ed è destinata a pesare, tanto più se la risposta alla domanda se serva una "governance" mondiale dei processi globali è affermativa; e non può essere altrimenti.

Del resto con quale "attrezzo" organizzare diversamente le relazioni internazionali, rispettando criteri di non interferenza, non imposizione, rifiuto dell'uso della forza, cooperazione sulla base dell'eguaglianza?

Non si tratta di cantare le lodi del multilateralismo – dopo averne ricordato ragioni storiche e caratteri positivi – quanto piuttosto di riflettere sugli strumenti e le metodologie con le quali la comunità internazionale intenda affrontare il futuro dell'umanità.

Sostituire alle politiche di cooperazione quelle di competizione certamente non aiuterebbe.

La competizione tra Stati lasciò il posto, dopo il 1945, alla competizione tra sistemi, fase esauritasi con la caduta del muro di Berlino giusto trenta anni fa! Ora emerge la tentazione di tornare alla concorrenza fra gli Stati, come un secolo addietro?

Si insegue il multilateralismo sui temi della sicurezza e si vorrebbe applicare il bilateralismo ai trattati commerciali? Quando si prospettano guerre economiche, andrebbe posta attenzione al sostantivo più che all'aggettivo.

Occorre un esercizio di grande e congiunta responsabilità.

Può il "bene comune" dei cittadini di uno Stato essere contrapposto al "bene comune" dei cittadini di un altro Stato? Esiste un "bene" comune all'intera umanità?

La risposta a questi interrogativi è nota ed è anche frutto del multilateralismo.

Ogni qual volta ci si trova davanti a crisi che appaiono ingestibili ci si appella subito alla necessità di un'azione collettiva.

Le emergenze petrolifere, negli anni '70 e poi '80 del secolo scorso, portarono alla creazione del G6 e agli incontri di Rambouillet (e, addirittura, alla approvazione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite della Carta dei doveri economici degli Stati). In quella congiuntura gli Stati Uniti, con Kissinger, invocarono la necessità di passare da una gestione della questione da parte dei singoli Stati a una gestione congiunta.

In tempi più recenti le vicende del terrorismo internazionale hanno sollecitato interventi da parte delle Nazioni Unite, della Nato, talvolta di coalizioni di volenterosi *una tantum*.

Un grande esercizio di stabilizzazione internazionale del dopoguerra fu la Conferenza di Helsinki del 1975, da cui nacque l'Osce, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, scarsamente resa efficace nei decenni successivi, eppure preziosa.

In definitiva, mentre aumentano le esigenze di *governance* globale vengono messi in discussione i mezzi che permettono di soddisfarle.

Le istituzioni multilaterali riflettono inevitabilmente, d'altra parte, gli equilibri reali del momento e il prevalere, nei singoli Stati, di orientamenti e di interessi dominanti, talvolta per via elettorale.

Si ripropone, quindi, il quesito: in discussione è la soluzione multilaterale o, piuttosto, le insufficienze delle istituzioni che incarnano l'ordinamento internazionale?

Rilevanti perplessità nascono dalla circostanza che la globalizzazione, mentre ha sensibilmente migliorato le condizioni di vita in larga parte del globo, ha provocato tensioni e disuguaglianze pronunciate nei Paesi a economia matura: la insufficienza dell'azione delle istituzioni economico-finanziarie multilaterali, nella gestione di queste conseguenze, ha generato una diffusa disaffezione delle popolazioni interessate verso questi stessi organismi, Unione Europea inclusa.

Sotto il profilo delle tensioni sociali è opportuno ricordare, ancora una volta che la quota riservata alla remunerazione del lavoro è passata, nei

Paesi sviluppati (Ocse), da una incidenza del 68% sul Pil a metà degli anni '60 del secolo scorso, al 58% di trent'anni dopo.

Così come va sottolineato che mentre il capitale umano rappresenta il 65% della ricchezza globale, nei Paesi a basso reddito raggiunge solo il 41%.

E' quindi evidente che il multilateralismo non è colpevole degli effetti negativi della globalizzazione, quanto, piuttosto, ne costituisce un rimedio, per indicare e raggiungere, insieme, regole e obiettivi comuni per rimuoverli.

I due terreni non vanno confusi.

La sfida consiste nel passare da un approccio difensivo alla scelta di governare i fenomeni che si presentano.

Il progresso nelle tecnologie della comunicazione, i *social media*, le minacce "asimmetriche", la crescita di nuovi attori geopolitici e di attori globali non statuali, il terrorismo, i fenomeni di radicalizzazione presenti nelle società, così come la preoccupante accelerazione nei cambiamenti climatici, responsabili per quota parte dei fenomeni migratori, rappresentano potenti fattori di cambiamento o di potenziale instabilità e allarme ai quali anche il mondo delle relazioni fra Stati si deve adeguare.

Purtroppo è facile constatare come, di fronte a queste sfide orizzontali, il ritorno a logiche di "potenza" rischi di assumere valenza prevalente rispetto alla logica del dialogo.

Questo anche sul terreno delle misure di prevenzione dei conflitti, con ritorno a un passato gravido di rischi, soprattutto se consideriamo che fra le prime vittime di questo nuovo scenario dobbiamo annoverare alcuni regimi – come l'*Anti-Ballistic Missile Treaty* (ABM) o la Convenzione sulle Forze Convenzionali in Europa o il Trattato sui Missili Nucleari a gittata intermedia (INF) – istituiti per rendere l'intero pianeta un luogo per tutti più sicuro. Fatti, questi ultimi, destinati a riportare un contesto di competizione militare e insicurezza nel Vecchio continente.

Cosa realisticamente possiamo fare per ripristinare condizioni che restituiscano forza al multilateralismo quale “motore” principale delle relazioni internazionali?

Per quanto ci riguarda più da vicino non è difficile concludere che nessun Paese europeo possa incidere così profondamente sulla realtà internazionale da poterne condizionare durevolmente il corso.

Una risposta più credibile e concreta potrebbe invece venire dal soggetto che gli europei hanno insieme creato: l’Unione.

Di fronte alla scomposizione in atto, è possibile che la UE – nella sua evoluzione auspicabilmente verso un’Unione sempre più stretta – possa realisticamente fornire al sistema del multilateralismo quella “massa critica” aggiuntiva atta a ridargli slancio? E, se sì, quali le condizioni perché questo accada?

Al primo interrogativo si potrebbe semplicemente rispondere che l’Unione ha tutte le potenzialità per infondere “linfa” vitale al multilateralismo, perché di questo metodo vive giornalmente.

Se riuscirà, quindi, a darsi maggiore coesione, non potrà che essere una “potenza” multilaterale in grado di far sentire, al più alto livello, una voce, frutto di una riflessione plurale, che trova radicamento in quei valori civili e politici che ne rappresentano il frutto migliore.

Quanto al secondo interrogativo, di cosa necessita maggiormente l’Unione, nel suo articolato cammino verso una crescente integrazione, per fare un “salto di qualità” tale da poter richiamare gli altri grandi “attori” – *in primis* Stati Uniti, Cina e Russia, ma non soltanto questi – al rispetto sostanziale delle regole del multilateralismo?

I molti “cantieri” aperti tesi a completarne l’architettura dimostrano che in larga misura i Governi europei continuano a ritenere che la scelta di integrazione – seppur declinata in maniera non sempre univoca – rappresenti ancora la strada maestra.

Il *focus*, tuttavia, rimane sovente ristretto a interventi nati in momenti di necessità. Interventi che hanno permesso di superare singole difficoltà

ma che, successivamente, si sono rivelati parziali e poco adatti a un rafforzamento dell'Unione in tutte le direzioni

Quello di cui avremmo necessità – e il nuovo ciclo che si apre a Bruxelles rappresenta, su questo piano, un'opportunità da cogliere – è un disegno di più ampio respiro che consenta di porre mano alle “debolezze strutturali” dell'Unione per attenuarne gradualmente la portata.

Queste fragilità attengono – in sintesi estrema – a due aree: quella della politica estera e quella della politica economica.

Il ciclo istituzionale che si è appena concluso ha visto l'Unione muovere passi significativi verso la definizione di una politica estera e di sicurezza comune più definita.

Con l'approvazione della “Strategia Globale”, su spinta dell'Alto rappresentante, Federica Mogherini, si è posta una “prima pietra” nel tentativo di tradurre una “visione comune” in una “azione comune”. Un passo importante che necessita di essere immediatamente ripreso, rafforzato e approfondito.

La dispersione delle forze indebolisce tutti, di fronte a una realtà sempre più complessa, nella quale i conflitti si giocano su più livelli: militare, *cyber*, *intelligence*, a cui si aggiunge l'insidioso universo delle risposte asimmetriche.

Anche sul piano degli strumenti, sono stati realizzati risultati incoraggianti. Sono, infatti, intervenute positive novità come l'approvazione della PESCO e del Fondo Europeo per la Difesa. Progetti che necessitano anch'essi di mettere più forti radici nella dinamica comunitaria

Siamo dunque su di una linea di positiva evoluzione.

Una linea che non è in contrasto con l'appartenenza della stragrande maggioranza dei Paesi dell'Unione all'Alleanza Atlantica. Al contrario, mettere a fattor comune risorse e strumenti accresce le capacità. L'ottica rimane quella della complementarità e di un'evoluzione destinata a rendere l'Alleanza più forte nel servire gli interessi comuni.

Un'Europa più coesa significa, quindi, rafforzare l'*engagement* fra le due sponde

dell'Atlantico attorno ai principi di libertà e democrazia che sono alla base del Trattato.

La seconda area che l'Unione deve rafforzare è quella della politica economica.

Il livello di benessere che l'Unione ha garantito ai propri cittadini – certamente superiore a quello che singolarmente gli Stati membri sarebbero riusciti a fornire – è strettamente legato al sistema di collaborazione internazionale che mosse i suoi primi passi a Bretton Woods.

La possibilità di libero scambio di beni e servizi, in larghissime quantità e senza restrizioni, ha caratterizzato lo sviluppo dell'economia europea dal secondo dopoguerra ad oggi.

L'Europa è fortemente dipendente dal buon funzionamento dei mercati internazionali, dalla sua capacità di esportazione e dalla presenza di economie aperte alla importazione.

Principale blocco commerciale al mondo, l'Unione Europea deve saper perseguire partnership positive, equilibrate, mutualmente vantaggiose, nella consapevolezza che un assetto basato esclusivamente su una generale vocazione di tutti i Paesi alla mera esportazione di beni e servizi porterebbe alla competizione di tutti contro tutti, in un rincorrersi di protezionismo e guerre commerciali.

Contribuire a un diverso equilibrio internazionale passa anche dal sostegno alla domanda, stemperando le tensioni che si addensano sui rapporti commerciali, le cui conseguenze in termini di contrasti doganali sarebbero negative per tutti.

L'Unione va dotata urgentemente di autonomi strumenti di politica economica e fiscale e non soltanto in funzione anticiclica ma anche – e direi soprattutto – allo scopo di permettere all'Europa di rimanere “al passo” con le grandi realtà economiche di oggi.

Senza un consistente flusso di investimenti in ricerca, sviluppo e formazione, in ammodernamento delle infrastrutture fisiche e informatiche o per contrastare il cambiamento climatico, l'Unione, tra l'altro, non potrà mai aspirare a far parte del ristretto club dei grandi attori internazionali; e rinunzierebbe a fornire sulla scena mondiale, da protagonista, il contributo dei suoi valori e della sua visione.

Nessuna azienda europea compare oggi fra le maggiori a livello mondiale e nessuna delle big tecnologiche proviene dal continente europeo.

Un'Europa più solida (e più coesa), diverrebbe un partner internazionale più credibile.

Si affermerebbe come architetto esperto per il cantiere del nuovo multilateralismo, portando in dote un'esperienza di valore: l'applicazione con successo del criterio della sussidiarietà istituzionale.

Un partner che – per la sua stessa natura di soggetto che raccoglie e valorizza la ricchezza delle sue diverse componenti – vede nel dialogo, nella composizione programmatica degli interessi, il metodo principe non solo per affrontare i grandi “nodi” delle relazioni internazionali, ma per sviluppare nella convivenza e nella cooperazione il futuro dell'umanità.

Signor Presidente dell'ISPI,

Signore e Signori,

mentre ringrazio l'Istituto per la convocazione di questo Forum così opportuno, osservo che la scelta europeista e atlantica – a distanza di 70 anni dalla firma del Patto Atlantico e a 68 dal Trattato istitutivo della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio – e l'adesione convinta alle Nazioni Unite (nel 2020 celebreremo i 75 anni dalla fondazione), continuano a essere fondamentali per l'Italia, che, in esse, ha potuto sviluppare pienamente la proiezione internazionale dei suoi interessi e la testimonianza dei valori del suo popolo.

In particolare, la Repubblica italiana ha trovato nel processo di integrazione europea lo strumento per avere voce in capitolo nella risposta alle sfide che si sono presentate in questi sessant'anni.

Oggi, ancora di più, la voce dell'Europa a favore dei diritti della persona e delle minoranze, il suo impegno per la pace e la democrazia, possono fare la differenza in un mondo percorso da tentazioni di ritorno a un passato conflittuale e di costruzione di nuovi muri.

Un'Europa capace di poter giocare questo ruolo suona garanzia per incanalare tensioni e contrapposizioni verso soluzioni proficue per tutti gli attori.

Una garanzia di robusto ancoraggio al multilateralismo, unica alternativa a un mondo "a somma zero".