



Tesi di dottorato di ricerca in Scienze Politiche – Studi Europei

Università degli studi Roma Tre

L'Europa negli anni della guerra al terrore (2001-2003)

Ciclo XXXII

Tutor

Chiar.mo Prof. Leopoldo Nuti

Responsabile di ricerca

Chiar.mo Prof. Renato Moro

Dottorando

Federico Castiglioni

Ringraziamenti

Per la stesura di questa tesi di dottorato è stato fondamentale il contributo di diverse istituzioni pubbliche e la disponibilità di numerose persone che mi hanno dedicato il loro tempo.

Vorrei quindi ringraziare (in ordine di visita) i responsabili degli Archivi dell'Unione Europea di Fiesole, la Biblioteca della Camera dei deputati di Roma, la British Library di Londra e la Biblioteca del Parlamento Europeo di Bruxelles.

Per quanto riguarda le singole interviste, che mi hanno lasciato molto e che è possibile trovare anche nell'Appendice I, non posso evitare di dedicare un pensiero particolare a: Michele Valenzise, per essere stato prodigo di indicazioni nella fase iniziale della ricerca; John Shepherd, per la grande fiducia accordatami solo dopo uno scambio di mail e il piccolo viaggio intrapreso appositamente per incontrarmi; Stephen Wall, per avermi mostrato il vero significato della parola *cortesía*; Antonio Martino, per le lunghe e profonde conversazioni sulla politica italiana; Romano Prodi, per un prezioso consiglio.

Un pensiero va infine al dott. Gianni Letta, la cui gentilezza nel rifiutarmi un'intervista sulla sua esperienza di governo è stata pari solo alla mia reiterata insistenza.

Un ultimo ringraziamento, il più sentito, va al Prof. Leopoldo Nuti per la pazienza dimostrata nei miei confronti, nonché a tutto il personale docente e amministrativo del Dipartimento di Scienze Politiche di Roma Tre.

Ai miei genitori e a Lorena

INDICE

Prefazione	6
Capitolo I – L’Unione Europea negli anni della “guerra al terrore”	14
1. Premessa: l’Unione Europea come attore della politica internazionale	14
2. Difesa, economia e riforme: da Maastricht alla Commissione Prodi	17
3. Dall’undici settembre all’occupazione dell’Afghanistan (2001)	29
4. L’UE nella frattura transatlantica (2002)	40
5. La politica di sicurezza e difesa comune dopo l’invasione dell’Iraq (2003)	51
6. Conclusioni: Paralisi o rottura?	67
Capitolo II – Il Regno Unito	73
1. Premessa: gli anni di Tony Blair	73
2. L’eredità di John Major	76
3. La rielezione e l’undici settembre (2001)	96
4. Axis of evil (2002)	106
5. La seconda Risoluzione e l’intervento (2003)	116
6. Conclusioni: Tony Blair, una lezione di pragmatismo?	129
Capitolo III – La Francia	134
1. Premessa: la politica estera francese tra alti principi e pragmatismo politico	134
2. Da Mitterand a Chirac: la Francia dopo la prima guerra del Golfo	136
3. Il momento della solidarietà (2001)	143
4. Offensiva in Medio Oriente (2002)	153
5. Rottura e riconciliazione (2003)	165
6. Conclusioni: Una crisi impossibile?	178
Capitolo IV – L’Italia	183
1. Premessa: lo studio dell’Italia	183
2. L’Italia negli anni ’90 e il secondo governo Berlusconi	185
3. L’undici settembre e la guerra al terrore (2001)	196
4. Il 2002 e la nuova struttura diplomatica	209
5. La crisi irachena e la coalizione dei volenterosi (2003)	221
6. Conclusioni: The fear of exclusion	237

Conclusioni	243
Elenco delle interviste	248
Testi e fonti ufficiali	249
Bibliografia	250

Prefazione

L'Europa dopo l'undici settembre

Il cambiamento nelle relazioni diplomatiche tra le due sponde dell'Atlantico a seguito degli attacchi dell'undici settembre è un tema sempre più approfondito dagli storici delle relazioni internazionali. In effetti, nonostante la relativa prossimità degli eventi dal punto di vista storiografico, l'intervallo di tempo intercorso tra gli attentati che sconvolsero gli Stati Uniti nel 2001 e la decisione di invadere l'Iraq nel marzo 2003 può essere considerato cruciale per lo sviluppo dei rapporti tra Washington e i suoi principali alleati continentali. Dopo circa venti anni possiamo infatti constatare come le conseguenze della guerra al terrore, annunciata nel gennaio 2002 dal Presidente George W. Bush, siano ancora ben visibili sul piano internazionale, sia nell'area mediorientale e in Afghanistan, dove il conflitto ebbe la sua dimensione più terribile e concreta, sia nelle relazioni Euro-Americane, segnate dalla scelta di unilateralismo statunitense.¹ Questo unilateralismo è rappresentato non solo e non tanto dalla volontà statunitense di invadere l'Iraq nonostante l'opposizione di alcuni Paesi europei, in particolare la Francia e la Germania, ma soprattutto da quel "transatlantic drift" che segnò i rapporti tra l'amministrazione Bush e gli alleati dopo la famosa intervista di Donald Rumsfeld che distingueva due Europe: la prima, quella "vecchia", opposta agli Stati Uniti e la seconda, quella "nuova", più capace di cogliere l'essenza di ciò che era visto come un cambio epocale nella storia mondiale.² Per gli Stati Uniti sarebbe stato quindi l'undici settembre a portare un vero e proprio cambio di paradigma nei rapporti internazionali, come conseguenza naturale dell'attacco all'occidente e al suo stile di vita perpetrato dall'organizzazione terroristica nota come Al Qaeda e dalle correnti ad essa affiliate. Questo cambio repentino nell'agenda delle priorità politiche del nuovo millennio avrebbe portato ad un nuovo dualismo tra coloro che comprendevano la portata epocale della guerra al terrore e coloro che non ne dividevano gli obiettivi o ne capivano gli scopi. Per quanto riguardava gli europei la frattura si veniva a creare quindi tra le nazioni alleate degli Stati Uniti che si ritrovavano pienamente nel ruolo riflessivo e "venusiano" che Robert Kagan aveva assegnato loro, e quei popoli che invece comprendevano quanto in un mondo periglioso

¹ Su questo punto per completezza si deve dar nota dell'esistenza di una corrente di pensiero che ravvisa anche molte similitudini tra la fine del mandato Clinton e l'unilateralismo "manicheo" di George W. Bush. Si rimanda a Clyde V. Prestowitz Jr, *Rogue Nation: American Unilateralism And The Failure Of Good Intentions*, Basic Books, New York, 2004

² Inga Grote, *Donald Rumsfeld's Old and New Europe and the United States' Strategy to Destabilize the European Union*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 74, No. 3 (295), 2007; pp. 347-356

dominato da “marte” l’America giocasse un ruolo di scudo fondamentale a protezione dell’occidente tutto.³ Dal punto di vista di una larga parte dell’*establishment* europeo, al contrario, era la situazione anomala generata dalla fine della guerra fredda la discriminante a cui fare riferimento per comprendere il nuovo ordine internazionale che aveva portato alla guerra in Iraq; un ordine (o un disordine) segnato dallo squilibrio tra la superpotenza americana e il resto del mondo.⁴ Ciò che accomuna entrambi i punti di vista in ogni caso è la centralità dell’undici settembre come spartiacque tra un “prima” e un “dopo”, ossia tra un sistema basato su una parvenza di concordia internazionale radicata nell’intesa transatlantica e un sistema dove, tolto il pilastro che ne stava alla base, la stessa comunità internazionale veniva marginalizzata per ritornare ad un vecchio paradigma di rapporti di forza. Negli ultimi anni numerosi studiosi si sono spesi sull’approfondimento di questo periodo storico, elaborando ricerche tese o ad enfatizzare il clima di rottura e di discordia che si venne a creare tra Washington e alcuni dei suoi principali alleati europei con l’inizio della guerra al terrore, o al contrario a ridurre le distanze e a contestualizzare la crisi del 2003, quasi come se essa fosse una parentesi tra due periodi di relativa stabilità. Entrambe le posizioni hanno delle buone argomentazioni sia a favore che contro. Riprendendo le riflessioni di Michael Cox, studioso di relazioni internazionali e in particolare di rapporti transatlantici, si può constatare come queste due scuole di pensiero siano inevitabilmente influenzate dalla distanza temporale che si frappone tra l’analisi e i fenomeni analizzati: al crescere della distanza diminuisce l’importanza che ai fatti dell’undici settembre e alla guerra in Iraq viene attribuita nel complesso dei rapporti internazionali. Se quindi nel 2004 e 2005 gran parte della letteratura analitica riteneva che si fosse consumata una rottura irreversibile, già i primi studi storiografici portarono a ridimensionare la portata della crisi.⁵ Ciò che rimane comunque indiscutibile è il già citato ruolo unico e cruciale che la guerra al terrore assunse nello scenario mondiale, primo evento di passaggio e destrutturazione tra la speranza clintoniana di un nuovo ordine internazionale, condivisa dall’Europa, e il pragmatismo dei

³ Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf Editore, New York, 2003

⁴ Non si può non ricordare la definizione di “iperpotenza”, simile a quella di “impero”, sostenuta dal ministro degli esteri francese Védrin poco prima della presidenza Bush; M. Hubert Védrine, *L’entrée dans le XXI^e siècle*, Discours du ministre des Affaires étrangères, Colloque de l’Ifri sur les enjeux de la mondialisation’, Parigi, 3 novembre 1999.

⁵ Michael Cox, *Crisis? What crisis? Transatlantic Relations in the Age of Bush*, cap.12, in Giovanna Bono (a cura di) *The impact of 9/11 on European Foreign and Security Policy*, VUBPress Edizioni, Brussels University Press, 2006

recenti mandati di Barack Obama e Donald Trump, in cui lo scenario europeo sembra definitivamente passato in secondo piano nelle aspirazioni globali USA.⁶

Per quanto riguarda il primo tema, ovvero quello della predilezione degli Stati europei più grandi a scapito dei piccoli, esso è comprensibile in questo contesto se si parte dall'assunto che la crisi della guerra al terrore abbia avuto il proprio centro gravitazionale europeo nella rottura intercorsa tra Francia e Regno Unito. I due Stati, oltre ad essere le uniche potenze nucleari del continente, sono anche gli unici in Europa ad avere un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza dell'ONU e sono tra gli attori più attivi sul piano internazionale dalla fine della Seconda guerra mondiale ad oggi. Sotto le leadership di Jacques Chirac e Tony Blair, essi furono anche protagonisti indiscussi nella storia dell'integrazione europea dalla fine degli anni '90 ai primi del 2000. Questa focalizzazione su Londra e Parigi risulta quindi più che giustificata. Tuttavia, essa porta a sottovalutare l'influenza che tanti governi più piccoli o considerati meno importanti ebbero nel contesto europeo di allora, come la Germania, la Spagna e l'Italia. In effetti, la maggior parte degli studi sulle relazioni transatlantiche nel 2001-2003, compie una scelta metodologica ben chiara, approfondendo i due Paesi principali suddetti per le ragioni già viste e poi scegliendo uno tra i due partner considerati più significativi; nei testi che approfondiscono la storia del Regno Unito è solitamente la Spagna, mentre nel caso della Francia è tradizionalmente la Germania. Quando la scelta ricade sul governo di Gerhard Schröder, la letteratura si concentra sulla vena anti-atlantista socialdemocratica tedesca e a coincidenza con le disputate elezioni del settembre 2002. La Spagna viene invece posta in relazione spesso ancillare, trattando i rapporti tra Aznar e Blair in alcune occasioni specifiche, soprattutto a partire dal 2003 (si vedano per esempio Von Hlatki, Gordon e Shapiro, e Coughlin).⁷ Solo raramente l'Italia viene nominata, e quando questo accade, come nel caso di Davidson, non si comprende bene la relazione tra gli eventi narrati e il più ampio contesto internazionale. Questo lavoro, pur, nella sua modestia, mirerà a gettare luce sul caso italiano, ritenendolo interessante soprattutto per la sua "atipicità" e tentando di portare alla luce aspetti inediti che complicano il quadro, talvolta semplicistico, delle alleanze contrapposte.⁸ Il secondo gap che si tenterà qui di colmare è

⁶ Stephen M. Walt, *The Death of Global Order Was Caused by Clinton, Bush, and Obama*, Foreign Policy, 10 dicembre 2018; Mike Smith, *The EU, the US and the crisis of contemporary multilateralism*, "Journal of European Integration", Volume 40- Issue 5: Transatlantic Relations in Times of Uncertainty: Crises and EU-US Relations, 2018

⁷ Si rimanda alla bibliografia

⁸ La confusione sulla posizione italiana è deducibile dalla letteratura, con studiosi che definiscono la politica estera del governo Berlusconi come "tradizionalmente atlantica", senza affrontare nello specifico l'argomento, ad altri come Jiri Sedivy che arrivano a dire che l'Italia fu solo un alleato "occasionale" (?) degli Stati Uniti dopo l'undici settembre (Kerry Longhurst e Marcin Zaborowski, *Old Europe, New Europe and the Transatlantic Security Agenda*, Routledge, New York, 2005, p.2)

quello relativo al rapporto tra gli eventi descritti e la storia dell'integrazione europea, soprattutto nel settore della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC).⁹ Questi sono infatti anni estremamente rilevanti per l'Unione, impegnata in un ciclo evolutivo iniziato a Maastricht e che doveva concludersi con i lavori della Convenzione per l'adozione di una costituzione europea. Il processo portò l'Unione Europa a concentrarsi soprattutto nell'integrazione della politica estera e sicurezza comune, a partire dalla nomina del primo Alto Rappresentante per la PESC nella persona di Javier Solana, avvenuta nell'ottobre '99, fino ad arrivare alla creazione dei primi battlegroups europei. L'evoluzione sperimentata dall'UE non può essere disconnessa dai rapporti diplomatici complessivi di quel periodo, che risentirono dei contraccolpi della guerra in Iraq sia nel settore della Difesa, campo privilegiato di collaborazione tra Chirac e Blair, sia in altri campi. Il rapporto tra la guerra al terrore e l'evoluzione dei lavori della Convenzione Europea, la cui rilevanza è stata ormai appurata,¹⁰ nonché dell'intero framework strategico comune, ha meritato poca attenzione da parte della letteratura, con alcune rarissime eccezioni.¹¹ Oltre a questo nuovo campo d'indagine tematico, a cui si tenterà di dare un limitato contributo *a latere* dell'analisi delle relazioni internazionali propriamente dette, si proverà infine ad apportare un terzo contributo originale ampliando l'arco tradizionale di analisi sotto il profilo temporale. Questo vuol dire che l'indagine, solitamente ristretta dalla letteratura agli anni che vanno dal 2002 al 2003, verrà estesa partendo dall'inizio della crisi, ossia dedicando grande attenzione agli eventi immediatamente susseguitisi dopo l'undici settembre 2001.

Struttura della tesi e fonti utilizzate

La presente ricerca tenta di ricostruire la storia delle relazioni diplomatiche in Europa occidentale dopo l'undici settembre, ripercorrendo i principali fatti occorsi e concernenti il rapporto transatlantico in ordine cronologico, a partire dall'estate 2001 fino ad arrivare al dicembre 2003. Questa scelta temporale si giustifica con una doverosa premessa necessaria a stabilire quali fossero i principali temi all'ordine del giorno nelle diverse

⁹ La Politica Estera e di Sicurezza Comune era uno dei "pilastri" stabiliti a Maastricht per la creazione di un'Unione Europea politica e non solo economica. Proprio tra la fine degli anni '90 e i primi 2000, come si dirà in seguito, l'evoluzione di questo settore sarà al centro dell'attenzione dei principali governi europei.

¹⁰ Jan van der Harst e Gerrit Voerman, *An Impossible Job? - The Presidents of the European Commission 1958-2014*, cap.10 *Romano Prodi (1999-2004): so much to do at such a critical time*, a cura di Laura Fasanaro e Leopoldo Nuti, John Harper Publishing, 2015, p.242

¹¹ Una ricerca molto interessante sulla relazione tra PESC e 11 settembre, che verrà citata nel capitolo successivo, è stata per esempio condotta dall' Institute for European Studies (IES); Giovanna Bono (a cura di), *The impact of 9/11 on European Foreign and Security Policy*, VUBPress Edizioni, Brussels University Press, 2006

cancellerie europee prima degli attentati, per poi arrivare ai mesi successivi all'invasione dell'Iraq quando, in contemporanea con la cattura di Saddam Hussein, fu superata, almeno parzialmente, la rottura che aveva diviso l'Europa nel corso dell'anno precedente. La brevità dell'arco temporale prescelto consentirà di andare all'origine di alcune complesse scelte e dinamiche politiche, provando a sviscerarle nella loro complessità. La tesi comprende quattro capitoli che rappresentano quattro diversi punti di vista: il primo capitolo è quello che maggiormente concerne le istituzioni europee negli anni d'insediamento della Commissione guidata da Romano Prodi e funge in qualche modo da introduzione per il resto del lavoro; il secondo approfondisce la posizione diplomatica del Regno Unito nel contesto europeo, spiegando i principali avvenimenti internazionali dell'epoca ed il ruolo di congiuntura di Londra; il terzo capitolo è dedicato alla Francia e tenta di spiegare il punto di vista di questo Paese nel contesto della guerra al terrore, facendo riferimento soprattutto alle relazioni diplomatiche coeve con il Medio Oriente; il quarto, infine, tratta il ruolo dell'Italia con l'ambizione di gettare uno sguardo nuovo sui suoi rapporti internazionali di questi anni. L'analisi degli stessi fenomeni da diverse prospettive nazionali, in qualche modo unite e legate da quel fenomeno *sui generis* che è l'Unione Europea, rende quindi questo lavoro per certi versi affine ad una ricerca di storia comparata (*historical comparison*).¹²

Una scelta che qui viene compiuta e che si sente la necessità di giustificare è invece quella di scrivere una storia dei fenomeni storici che tocchi solo il livello politico degli avvenimenti, accennando solo parzialmente a fattori economici e sociali che pure furono importanti per le decisioni prese all'epoca. La scelta di optare per una ricostruzione della storia diplomatica parte consapevolmente da una considerazione di fondo che riguarda la contemporaneità degli eventi qui narrati, i quali, partendo da una prospettiva costruttivista, dovrebbero eventualmente essere destrutturati diacronicamente per poi sconfinare nella storia sociale e delle idee.¹³ L'operazione risulterebbe complessa data la conoscenza attuale degli eventi e la reperibilità delle fonti e appare per questo motivo poco percorribile. La storia di questo periodo, già poco approfondita dalla letteratura, potrebbe risultare viziata da uno studio che prescinderebbe da dati politici che inevitabilmente, anche se non necessariamente causalmente, influenzarono l'agire economico e sociale. In effetti, senza entrare nella *querelle* tra le diverse correnti che si contendono l'interpretazione autentica della storiografia delle relazioni internazionali in tempi

¹² Alette Olin Hill e Boyd H. Hill, *Marc Bloch and Comparative History*, *The American Historical Review*, Vol. 85, n.4, Oxford, 1980, pp. 828-846

¹³ Christian Reus-Smit, *Reading History through Constructivist Eyes*, "Millennium: Journal of International Studie"s Vol.37 No.2, 2008, pp. 395-414

recenti¹⁴ è indubbio che questa disciplina non possa prescindere da una conoscibilità degli eventi nell'ordine dello spazio e del tempo, riconoscendo l'esistenza di margini decisionali alla politica che prescindono da un determinismo dal piano inclinato ad essa esterno.¹⁵ In altre parole, l'assunto di fondo che si è preso come valido è che la storia politica mantenga comunque una sua validità scientifica, al di là delle inevitabili influenze di fattori ad essa esterni che condizionano il suo agire. È quindi questa la dimensione sulla quale si è deciso di procedere con il presente lavoro, contribuendo ad approfondimenti e sviluppi successivi da un punto di partenza più facilmente ricostruibile. La ricerca, sotto questo punto di vista, si può considerare in linea con i principali studi pubblicati finora sullo stesso argomento.

L'ultima considerazione ci porta al problema delle fonti consultate per la stesura della tesi. Come è noto in Italia la consultazione di documenti diplomatici può essere richiesta dopo 30 anni dalla produzione degli stessi, mentre per la pubblicazione si devono attendere 70 anni.¹⁶ La Francia ha delle normative simili (25 anni), mentre il Foreign Office differenzia molto i tipi di corrispondenza diplomatica da pubblicare, fermo restando la regola generica dei 30 anni per l'apertura degli archivi.¹⁷ E' evidente quindi che per una ricerca su un periodo recente come quello in oggetto ci si è potuti affidare a tre tipi di fonti ufficiali: le registrazioni dei dibattiti parlamentari avvenuti nei tre Paesi presi in questione, nonché al Parlamento Europeo, le dichiarazioni ufficiali rilasciate dai ministeri degli Esteri e dai politici dell'epoca, e i documenti riservati (corrispondenze, diari, etc..) che per diversi motivi sono stati resi pubblici negli ultimi anni. Tra questi si distingue certamente gli atti dell'inchiesta pubblica nota come "Iraq inquiry" o "Chlicot Report", pubblicata nel 2016 a seguito di un'indagine durata 7 anni.¹⁸ Questo e altri atti pubblici avranno, com'è ovvio, una grande importanza nella presente elaborazione, ma da soli non sono ancora sufficienti per l'elaborazione puntuale di una precisa ricostruzione storica.

¹⁴ John M. Hobson and George Lawson, *What is History in International Relations?*, "Millennium: Journal of International Studies", ivi, pp. 415–435

¹⁵ Il dibattito storiografico contemporaneo è, semplificando, impegnato a confutare le idee di R. G. Collingwood sulla filosofia della storia, introducendo nuovi parametri e modelli di analisi che sfidano ogni univocità interpretativa degli eventi stessi.

¹⁶ Art.221 legge 675 del 31.12.1996 e artt. 8 e 9 d.leg. 30.7.1999 n.281; la pubblicazione dal 2015 avviene a cura di un comitato scientifico accreditato dal Ministero degli affari esteri.

¹⁷ Il Public Records Act del 1958 stabilisce la norma dei 30 anni per la consultazione a beneficio degli studiosi, mentre gli ultimi documenti diplomatici pubblicati dal FCO sono del 1977. A questa regola fanno eccezione alcune "collezioni speciali" ancora segretate e risalenti al secolo scorso.

¹⁸ La Commissione d'inchiesta Chlicot fu voluta dal Primo ministro Gordon Brown nel 2009, a seguito di una crescente richiesta di chiarezza sulle ragioni che avevano portato la Gran Bretagna all'intervento in Iraq. Il Report, oltre alle audizioni dei protagonisti dell'epoca, portò alla pubblicazione di diversi documenti secondari, uno fra tutti il diario di Alastair Campbell, stretto consigliere di Blair, nonché alle pubblicazioni di diverse conversazioni ai massimi livelli di governo fino a quel momento segretate.

Per questo motivo si è scelto di accompagnarli ad altri tipi di fonti di tipo principalmente narrativo ed orale, sulla scorta di quanto tentato dalla maggior parte degli altri studi sopra citati.¹⁹ Le fonti narrative privilegiate in questo caso saranno costituite dai giornali dell'epoca, utilizzando in particolare tre quotidiani nazionali influenti nelle nazioni prese in analisi: il britannico "The Daily Telegraph", il quotidiano "La Repubblica" e il giornale francese "Le monde". Alle fonti narrative dei giornali si aggiungeranno i diari e i memoriali pubblicati dagli esponenti politici e diplomatici del tempo, come il libro *A journey* del Primo ministro Blair, i diari del suo addetto stampa e consigliere Campbell e l'autobiografia *Not quite the diplomat* del Commissario europeo per le relazioni esterne Chris Patten. Per quanto riguarda le fonti orali esse saranno costituite da interviste semi-strutturate fatte a politici, diplomatici e militari dell'epoca, che qui saranno mirate soprattutto ad integrare (con titolo dubitativo, quando contrastanti) i passaggi poco chiari o ritenuti meritori di approfondimento. Le varie tipologie di fonti sono state utilizzate in modo diseguale nei diversi capitoli, come viene spiegato nella premessa di ciascuno. Nella parte del lavoro dedicata al Regno Unito ad esempio è stato possibile un maggiore ricorso alla letteratura e alle memorie scritte dai ministri del governo laburista di quegli anni, mentre nel capitolo dedicato all'Italia si è dovuto far affidamento su un gran numero di interviste, data la scarsità di pubblicazioni e la mancanza di altri tipi di testimonianze.²⁰

La scelta di procedere ad un'analisi cronologica dei fatti suddivisa per nazione presenta alcuni vantaggi e alcuni rischi. Il vantaggio indubbio, che ha fatto propendere per questa modalità di esposizione, è la possibilità di approfondire i punti di vista dei singoli governi nazionali senza perdere le tracce di dibattiti che si sono consumati solo a livello domestico, ma che hanno avuto conseguenze internazionali dirimenti. La focalizzazione di una catena di eventi in un caso di studio determinato evita anche una certa confusione di date, luoghi e protagonisti che sarebbe divenuta inevitabile in una narrazione unica. Il rischio che si è accettato d'altro canto è quello di cadere talvolta in una certa ripetitività, dato che alcuni passaggi salienti delle relazioni bilaterali o europee sono ovviamente le medesime per tutti. Questo rischio è stato attenuato, si ritiene sufficientemente, evitando di presentare gli avvenimenti in una chiave eccessivamente ridondante. Per fare un esempio, il primo capitolo dedicato all'Unione Europea non si sofferma su alcuni episodi chiave, come la caduta del regime di Saddam o il confronto diplomatico alle Nazioni Unite, semplicemente perché l'UE in quanto tale non ebbe quasi alcuna influenza sull'evoluzione

¹⁹ Ci sono chiaramente alcune eccezioni. Katrin Milzow per esempio in *National interests and European integration* (Atlantic books, Londra, 2004) ha voluto ricostruire i rapporti tra i principali leader europei negli anni dell'allargamento ad est analizzando a fondo i discorsi ufficiali e ricostruendone la *ratio* politica alla base; William Shawcross invece nel suo *Allies-The US, Britain, Europe and the War in Iraq* (Palgrave Macmillian, New York, 2012) si è affidato principalmente a fonti narrative di tipo giornalistico.

²⁰ Questa disparità sarà evidente anche nell'elenco delle personalità intervistate in Appendice.

di questi avvenimenti. Al contrario, quando si fa riferimento alla questione israelo-palestinese o all'evoluzione dei rapporti della Nato, il ruolo di Bruxelles diviene molto importante e quindi merita una sua autonomia di analisi. Lo scopo ultimo è quello di fornire al lettore al termine della presentazione una panoramica tanto ampia quanto sfaccettata delle relazioni politiche più salienti.

Al termine della ricerca si proveranno ad avanzare alcune conclusioni che possano rispondere alle domande fondamentali al centro di questa indagine. Da una parte verrà approfondito il ruolo delle istituzioni europee nella crisi internazionale nata con l'undici settembre, ponendo particolare attenzione allo stimolo per l'avanzamento della PESC che sarebbe seguito; dall'altra si tenterà di comprendere quanto la guerra al terrore abbia influito su alcuni fenomeni di più ampio respiro e non privi di riflessi di attualità, come l'idea di Europa a due velocità francese, il bivio euro-atlantico britannico e il tentativo di dell'Italia di non farsi condizionare da quelli che sono tradizionalmente gli attori chiave del processo di integrazione continentale.

Capitolo I – L’Unione Europea negli anni della “guerra al terrore”

Premessa: l’Unione Europea come attore della politica internazionale

Una domanda che la scienza politica si è posta fin dalla creazione della Comunità Economica Europea è come (e se) questa nuova organizzazione *sui generis* potesse essere studiata e analizzata secondo i parametri politologici tradizionali, ovvero assimilando questo nuovo ente maggiormente alle organizzazioni internazionali o ad una forma organizzativa pre-statuale su base volontaria tra precedenti enti politici. Questo sforzo epistemologico si fece ancora più intenso e urgente dopo il salto istituzionale di Maastricht.²¹ In effetti l’evoluzione istituzionale che ebbe luogo nel corso degli anni ’90 e che accompagnò il processo riformatore da Maastricht alla Convenzione di Laeken, passando dai negoziati di Amsterdam, gettò una sfida epistemologica a diverse discipline, tra cui le relazioni internazionali, interrogando diversi studiosi sulla natura di questo fenomeno inusuale di cessione di parti di sovranità statale a favore di un’istituzione nascente che non era mai riuscita, nonostante diversi tentativi, a caratterizzarsi con un profilo politicamente incisivo.²² Per quello che concerne la presente trattazione, la questione diviene rilevante per la necessità di inquadrare, se non altro istituzionalmente, gli attori principali responsabili per l’attuazione della prima vera “politica estera e difesa” europea, legittimata per la prima volta con l’introduzione dell’Alto Rappresentante direttamente dagli Stati e non più esclusivo riflesso di una necessità di rappresentanza di una sovranità ottriata come era in precedenza. Ancora oggi, dopo le evoluzioni apportate dal Trattato di Lisbona, ci sono diverse linee di pensiero sull’opportunità o meno di assimilare l’Unione ad un attore “classico” delle relazioni internazionali e sull’identità di questo nuovo attore.²³

Le tre scuole che da sempre si contendono l’interpretazione autentica di questa materia sono quella realista, quella costruttivista e quella istituzional/liberale. I realisti

²¹ Fulvio Attinà e Giorgio Natalicchi, *L’Unione Europea: governo, istituzioni, politiche*, cap.2 “Teorie dell’integrazione europea”, Il Mulino, Bologna, 2010

²² Yann Richard, *The European Union as an Actor in International Relations*, *L’Espace Géographique*, Bein Editions, vol.42, 2013

²³ Maxime H. A. Larivé, *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*, cap.1 “Explaining European Security through international relations theory”, Routledge, New York, 2016

sostengono che l'UE debba essere considerato un attore privo di autonomia nel panorama internazionale, intendendo con questo che le istituzioni europee sono legate inesorabilmente in ogni loro azione al di fuori dei confini del continente ad un previo accordo con i maggiori *players* globali. L'intervento europeo, impossibile in uno scenario controverso, sarebbe quindi tutt'al più uno strumento di pressione nelle mani di attori reali e che esercitano una vera sovranità.²⁴ Una seconda scuola di pensiero sottolinea invece l'unicità del processo di integrazione che ha portato alla nascita di questa organizzazione, insistendo proprio sulla legittimità "nuova" di questo attore, nata da una cessione di sovranità "vecchie". L'UE sarebbe quindi un processo più che altro in fieri. Altri ricercatori ancora arrivano a parlare di due piani di azione paralleli che andrebbero distinti tra politica estera e cooperazione, mentre gli studi più completi e autorevoli in materia hanno scelto una linea di azione "complessa", ossia che non propende per una linea interpretativa standard ma ne adotta molte. Quest'ultima metodologia analitica si avvale di un vasto set interpretativo, legando l'efficacia della politica estera al suo impatto reale, e leggendo la portata di quest'ultimo come un risultato dato dalla coerenza orizzontale e verticale tra le varie istituzioni Ue e gli Stati membri.²⁵ L'unica certezza ampiamente condivisa ad oggi è comunque il processo di trasformazione continua del panorama istituzionale europeo, fatto che ne impedisce una vera e propria catalogazione univoca. Questo è vero soprattutto se si considerano i notevoli margini di autonomia di ogni responsabile politico, capace con la sua personalità di dare un'interpretazione molto diversa dello stesso ruolo.²⁶

L'arco temporale preso in considerazione qui non facilita affatto la comprensione euristica di cui si parlava poc'anzi. Gli anni che vanno dal 2001 al 2003 sono, per definizione, anni di cambiamento probabilmente unici per la storia di questa istituzione, con l'introduzione di una nuova moneta comune (l'euro), la firma consecutiva di due Trattati sull'allargamento (Nizza e Atene) e di innumerevoli accordi in materia di cooperazione giudiziaria, un nuovo organismo diplomatico in azione (la così detta Troika), e soprattutto una Convenzione sul futuro dell'Europa che, con la solenne dichiarazione di Laeken, si riprometteva di creare una realtà profondamente diversa da quella precedente.

²⁴ Ben Tonra e Thomas Christiansen, *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, New York, 2004, pp.52-53

²⁵ Christopher Hill e Michael Smith, *International Relations and the European Union*, The new European Union Series, Second edition, Oxford University Press, Oxford, 2011

²⁶ Come ben argomentato da Andrea K.Grove "Tutti i leader si trovano condizionati da un diverso ambiente e diversi portatori di interesse...ma cogliere queste sfide non è mai stato un atto passivo, ma anzi è un'azione che va al di là delle limitazioni di manovra che sono imposte" (*Political leadership in foreign policy, - Manipulating support across borders*, Palgrave, 2007). Proprio la crisi economica del 2008 e le controverse scelte di alcuni esponenti politici europei, come Mario Draghi, fanno ben capire quanto questo margine di manovra possa essere ampio ed incisivo.

In questo clima si può comprendere come anche i contemporanei stentassero a definire con certezza il tipo di istituzione che l'Unione stava diventando, soprattutto sotto il profilo politico-militare.²⁷

Alla luce di quanto detto si è scelto per la disamina che seguirà un approccio di analisi realista e, si spera, semplice e concreto. Nell'impossibilità di riconoscere l'Ue come un attore unico, proprio per la divisione che si venne a creare tra gli Stati membri, e in ragione delle diverse istituzioni attive nella definizione della politica estera, il parametro di ricerca adottato è stata l'analisi dell'operato dei singoli protagonisti riconosciuti come più rilevanti. Questo approccio permetterà di riconoscere e distinguere le sfumature di azioni intraprese tra le diverse istituzioni europee, nonché di ricostruire il rapporto tra le medesime e gli Stati nazionali (il vero scopo di questo primo capitolo introduttivo). Questo vuol dire che l'Ue non verrà considerata come un ente unico, tranne ovviamente nei casi in cui essa eserciti una chiara funzione collegiale tra tutti i suoi organi e gli Stati membri, ma che saranno prese in esame le azioni dei suoi singoli rappresentanti politici più significativi, provando a ravvisare similitudini e differenze nel loro operato. Questa lettura, si crede, renderà anche più semplice capire quali fossero le relazioni bilaterali tra le singole istituzioni e i governi nazionali, un tema ricorrente anche nei capitoli successivi. Lo scopo non sarà, ovviamente, tanto quello di analizzare la coerenza (orizzontale o verticale) degli attori nel forgiare una politica estera comune, quanto quello di comprendere in che modo gli *stakeholders* politici si siano influenzati vicendevolmente nell'assunzione delle loro decisioni.

²⁷ Hazel Smith, *European Union Foreign Policy: What It is and What It Does*, Cap. 9 "Guns or butter?", Pluto Press, 2002

Difesa, economia e riforme: da Maastricht alla Commissione Prodi

L'evoluzione istituzionale dell'Unione Europea tra la fine degli anni '90 e gli inizi del nuovo millennio rappresenta la premessa fondamentale per comprendere il contesto europeo negli anni che vanno dall'undici settembre alla guerra in Iraq. Fu proprio con il Trattato di Maastricht che per la prima volta l'allora Comunità Europea iniziò ad intraprendere un vero cammino verso una lunga e complessa riforma, tesa a portare a compimento tre "pilastri" sui quali gli Stati membri avevano focalizzato le proprie attenzioni; questi erano le politiche così dette "comunitarie" (mercato unico, moneta unica, ambiente), la politica Estera e di Sicurezza (PESC), e la strategia di cooperazione giudiziaria. Lo scopo del Trattato, firmato nel febbraio '92 ed entrato in vigore nel novembre dell'anno successivo, era di procedere con una linea funzionalista per assemblare gradualmente le tre aree di intervento evidenziate, arrivando alla creazione di un "organismo intergovernativo competente per materie".²⁸ La strada evidenziata tendeva ad uno scopo ben preciso, in gran parte condiviso in modo bipartisan dai principali partiti politici degli Stati membri, ossia la ratifica di un Trattato che potesse soddisfare i requisiti di un'Europa con una maggiore profondità economica e politica. L'integrazione nei settori evidenziati doveva portare all'adozione di un testo unico che potesse non solo garantire dei diritti il più possibile uniformi, ma anche provvedere alla creazione di un'infrastruttura "istituzionale" che li rendesse fruibili.²⁹ Come noto questo processo non fu privo di ostacoli; primo fra tutti la riottosità di alcuni Stati membri ad accettare un progetto voluto dalla maggioranza ma che essi sentivano come estraneo. Il Regno Unito è il caso più noto ed evidente. La distanza tra il governo di Londra e i suoi partner continentali verteva soprattutto sul ruolo che gli organismi sovranazionali, e in particolare la Commissione, avrebbero avuto nel nuovo assetto.³⁰

Tra i temi di riforma della governance ed economico-monetari, l'integrazione nel campo della politica estera e di sicurezza rappresentava la questione più annosa. Già agli inizi degli anni Cinquanta, con la proposta rivoluzionaria della Comunità Europea di Difesa (CED), si era avuto un primo confronto proprio sulla possibilità che si creasse un primo nucleo di Difesa comune per fronteggiare il pericolo sovietico in Europa tra gli Stati ad occidente della cortina di ferro. La proposta, che avrebbe permesso di integrare la Germania

²⁸ John Gillingham, *European integration (1950-2003): Superstate or new market economy?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp.228-237

²⁹ L'idea era infatti non solo di garantire all'Unione maggiore legittimità, ma anche quella di organizzare in modo organico la fusione dei tre pilastri di Maastricht; Diamond Ashiagbor e Nicola Countouris, *The European Union After the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012

³⁰ Il rapporto tra costruzione del disegno europeo e Regno Unito è evidentemente troppo complesso per essere qui trattato in modo esaustivo. Il tema verrà trattato nel prossimo capitolo e per il resto si rimanda a David Gowland e Arthur Turner, *Britain and the European integration (1945-1998)*, Routledge, Londra, 2010

dell'Ovest sconfitta e demilitarizzata nella protezione del continente, divenne concreta con il Piano Plevèn nel 1950. Il piano del governo francese, rielaborato da Jean Monnet, venne ratificato successivamente dai governi di Francia, Italia, Germania dell'ovest, e i tre Paesi del Benelux nel 1952. Dopo la clamorosa bocciatura della proposta da parte dell'Assemblea Nazionale Francese la concretizzazione dell'iniziativa era stata procrastinata a data a destinarsi, e tutti i progetti di cooperazione politico-militare erano stati delegati all'Unione Europea Occidentale (UEO).³¹

Quest'ultima organizzazione, nata come Unione Occidentale nel 1948 per rafforzare l'amicizia e la cooperazione tra alcuni degli Stati usciti vincitori dal conflitto mondiale (Francia, Regno Unito, Lussemburgo, Olanda e Belgio), si ritrovò quindi ad essere allargata anche a Germania e Italia, divenendo in breve tempo un laboratorio di idee per una possibile integrazione politico-militare di tutte le nazioni europee facenti parte del blocco occidentale.³² Durante la guerra fredda, tuttavia, la UEO non si trovò all'altezza del compito che le era stato affidato e, per mancanza di volontà politica, divenne nel corso degli anni sempre giudicata inadatta ad ogni fine pratico che riguardasse la sicurezza del vecchio continente. Il risultato fu che tra il 1954 e la fine degli anni '70 tutto il filone di integrazione europea nei settori di politica estera e difesa rimase "dormiente", fermo in una stasi indotta dal perdurare dello scontro tra i due blocchi contrapposti.³³ Se l'afflato dell'iniziativa si perse, lo stesso non si può dire del perdurare della volontà che l'aveva generato, ossia l'esigenza – soprattutto da parte francese, ma condivisa spesso anche dagli altri stati europei - di trovare uno strumento di cooperazione sulla Difesa che non dipendesse totalmente dagli Stati Uniti. Dopo il respingimento della CED, i primi capi di Stato a lavorare concretamente su questo punto furono il presidente francese Charles De Gaulle e il cancelliere tedesco Konrad Adenauer. Considerata l'inadeguatezza della UEO, i due leader europei con il Trattato dell'Eliseo iniziarono a riprendere i progetti precedenti su dei presupposti diversi, ossia una cooperazione bilaterale-franco tedesca, lanciando una serie di iniziative tese ad integrare la Bundeswehr e Armée française sul piano operativo.³⁴ La portata potenzialmente rivoluzionaria del Trattato fu tuttavia compromessa dal Parlamento tedesco il quale, su pressioni americane, scelse di inserire alla ratifica dello stesso un preambolo che urgeva le parti contraenti ad integrare gli sforzi per una difesa comune nel quadro dell'alleanza atlantica. La conseguenza fu un

³¹ Per ragioni di economia narrativa anche in questo caso si segnala Kevin Ruane, *The rise and fall of the European Defense Community: anglo-american relations and the crisis of European Defense (1950-1955)*, St Martin's Press, New York, 2000

³² Sally Rohan, *The Western European Union*, Routledge – Taylor & Francis, Londra/New York, 2014, *Cap. 1 "Birth of the Union" : 1944-1955*, pp.13-64

³³ *Ivi*, *cap.2 "From activity to dormancy: 1955-1973"*, pp.64-121

³⁴ Philip H.Gordon, *France, Germany and the western alliance*, The new Europe, Routledge, New York, 2018, pp. 12-15

allontanamento della Germania dal disegno di De Gaulle, che vedeva la cooperazione su difesa e sicurezza in Europa come una soluzione alternativa e non coesistente con la Nato, e quindi da ultimo ad un nuovo stallo.³⁵

Negli anni '80 ci furono diversi tentativi di riattivare la UEO, soprattutto a causa di una crescente divergenza strategica generate dall'amministrazione Reagan, riprendendo un processo più comunitario e meno dipendente dal motore franco-tedesco. Nel 1984 con gli accordi di Roma gli allora ministri degli esteri e della difesa della comunità europea "riattivarono" l'organizzazione, ferma in uno stato dormiente, per poi incardinarla con il processo dell'Aia in una piattaforma comune (European Security Interest Platform).³⁶ Questi progressi si consolidarono velocemente e lo stesso anno Kohl e Mitterand crearono un "Consiglio di Sicurezza e Difesa Franco-Tedesco", costituito con lo scopo di far avanzare la nascente politica europea di sicurezza e di considerare la possibilità di un salto di qualità per la creazione di un nucleo militare comune franco-tedesco.³⁷ In questo quadro, il crollo del muro di Berlino e l'intenzione di allargare il processo di integrazione europea ad est comportò un'indubbia accelerazione anche nel settore della Difesa comune. Il 17 ottobre 1991, Kohl e Mitterand rilasciarono una storica dichiarazione congiunta, proponendo che la creazione di una forza militare europea autonoma dalla Nato, e chiedendo a tutti gli Stati dell'allora Comunità Europea di aderire. Nel maggio dell'anno successivo, nel corso del vertice bilaterale de "La Rochelle", il Presidente francese e il Cancelliere tedesco certificarono il raggiungimento degli sforzi fatti negli anni precedenti, annunciando l'inaugurazione di un corpo militare congiunto che portava l'ambizioso ed eloquente nome di "Eurocorps".³⁸ Sulla creazione di questo primo nucleo militare, che si rivelerà ben presto uno strumento intergovernativo nelle mani di alcuni governi più che un vero progetto europeo, nacque un importante dibattito subito prima di Maastricht. Per la prima volta dalla bocciatura della CED ci si chiese infatti se fosse opportuno affiancare alla Nato, uscita vincitrice dalla guerra fredda, una struttura simile ma potenzialmente meno ambiziosa.³⁹ La suggestione di un possibile esercito europeo, termine che si dimostrerà improprio fin dall'inizio,⁴⁰ fu accettata dal governo britannico, a patto che si considerasse questa futura capacità di coordinamento militare come

³⁵ Roger Morgan e Caroline Bray, *Partners and Rivals in Western Europe: Britain, France, and Germany*, Policy Studies Institute (The European Centre for Political Studies), Edizioni Gower, 1986, pp.9-12

³⁶ Sally Rohan, *The Western European Union*, ivi, Cap. 3 "The path to revitalization", pp.122-175

³⁷ Philip H.Gordon, *France, Germany and the western alliance*, The new Europe, Routledge, New York, 2018 Ivi, pp.17-22

³⁸ Ivi, pp.40-46

³⁹ Giovanna Bono (a cura di), *The impact of 9/11 on European Foreign and Security Policy*, ivi, p.264

⁴⁰ Il concetto di esercito europeo, largamente utilizzato dalla stampa anche negli anni seguenti, si dimostra totalmente improprio sia concettualmente che lessicalmente. Si veda su questo Michael Sutton, *France and the Construction of Europe, 1944-2007: The Geopolitical Imperative*, Berghan Books, New York, 2011, pp.302-304

appendice interna alla Nato e sotto il controllo dell'Unione Europea Occidentale. I disegni britannici e continentali a questo punto sembrarono divergere: il governo di Londra condizionò il futuro coordinamento militare al suo ruolo di "pilastro" dell'alleanza transatlantica, quindi suggerendo che la UEO non dovesse diventare uno strumento della Comunità Europea ma dovesse rimanere autonoma; Francia e Germania, al contrario, ritennero che solo una coerenza tra i futuri sviluppo strategico-militari ed economico-politici europei avrebbero potuto assicurare l'autonomia strategica nel mutato scenario globale.⁴¹ In questo confronto l'Italia, inizialmente vicina al pensiero franco-tedesco, a partire dal 1991 si impegnò per una soluzione di compromesso che alla fine a Maastricht prevalse nel definire la politica estera e di sicurezza comune.⁴²

La trasformazione della UEO all'inizio degli anni '90 riflesse quindi queste visioni opposte, comportando un ruolo dell'organizzazione sia nello sviluppo della politica di sicurezza che nella definizione del coordinamento "europeo" in seno alla Nato. Il periodo di profonda ristrutturazione continuò incessante con la dichiarazione di Petersberg nel 1992, quando l'UEO come il principale strumento responsabile delle missioni europee di peacekeeping e intervento umanitario (Petersberg tasks).⁴³ Il prevalere della linea di compromesso anglo-italiana su quella franco-tedesca, evidente nella definizione del secondo pilastro di Maastricht, fu possibile a causa di un parziale disimpegno del governo di Berlino su questo dossier. Lo sforzo del governo tedesco nella costruzione di politica estera e di sicurezza europea infatti fu ben al di sotto delle aspettative francesi, mentre fu al contrario molto attenta a tutelare le proprie priorità nella definizione del mercato unico del meccanismo monetario europeo. Parimenti deludenti saranno poi gli sforzi pratico/operativi in scenari che il governo francese riteneva complessi e su cui aveva sviluppato con Berlino anche accordi bilaterali, primo fra tutti l'Africa.⁴⁴ D'altra parte, invece, la continua attenzione alle evoluzioni internazionali da parte di Londra nel corso degli anni '90 portò la Francia ad interrogarsi sull'utilità degli sforzi fatti in sede europea. Questa riflessione sulla serietà dell'impegno degli altri Stati membri portò il Presidente francese Mitterand prima e Chirac in seguito ad una ponderazione su quali fossero i partner migliori per creare uno strumento militare europeo, tenendo in considerazione non solo, come fatto fino a quel momento, il dato politico dell'autonomia dalla Nato, ma anche l'operatività di tale strumento. La cooperazione franco-britannica nella prima guerra del Golfo e la stretta

⁴¹ G Wyn Rees, *The Western European Union at the crossroads between Trans-atlantic solidarity and European integration*, Routledge, New York, 1998

⁴² Mika Luoma-aho, *Arm' Versus "Pillar": The Politics of Metaphors of the Western European Union at the 1990-91 Intergovernmental Conference on Political Union*, *Journal of European Public Policy* 11, no. 1, 2004, pp.106-27.

⁴³ Sally Rohan, *The Western European Union*, ivi, cap.4 *"New Challenges and opportunities"*, pp.175-284

⁴⁴ Philip H.Gordon, *France, Germany and the western alliance*, ivi, pp. 89-93

collaborazione nella gestione della questione balcanica furono sicuramente in questo senso una dimostrazione importante di affidabilità reciproca. Il risultato fu l'accordo di Saint Malo del dicembre 1998, firmato da Chirac e Blair per auspicare la creazione di mezzi militari propri dell'Unione Europea, anche non strettamente all'interno del pilastro "europeo" della Nato (e quindi della UEO). Questa ipotesi, che sembrava non rispondere esattamente né ai desiderata francesi di un nucleo militare europeo indipendente dalla Nato, né a quelli inglesi di una forza europea capace di muoversi anche senza il sostegno militare degli Stati Uniti ma con il loro avallo diplomatico, forse nasceva da un equivoco di fondo sul fatto che i due attori in campo avessero abbandonato le proprie posizioni originarie, cosa che evidentemente non fu.⁴⁵ La dichiarazione di Saint Malò diede il proprio contributo alla definizione di una Politica di sicurezza e difesa comune, che iniziò sempre più ad acquisire una propria dimensione autonoma dalla politica estera all'interno del secondo pilastro. In previsione di un'evoluzione non necessariamente parallela delle due, con il Trattato di Amsterdam venne creato il ruolo di "Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune", coincidente con quello di Segretario generale della UEO. Sempre ad Amsterdam si prese la decisione di trasferire le competenze di Petersberg dall'UEO all'Unione Europea, in un progressivo svuotamento dell'organizzazione prima del suo scioglimento.⁴⁶

Il più significativo avanzamento del secondo pilastro di Maastricht avverrà nel Consiglio di Colonia del giugno 1999. Il Consiglio, organizzato per recepire ed "europeizzare" gli sviluppi di Saint Malò, affiancò per la prima volta alla Politica di sicurezza comune una vera Politica comune di Difesa (PESD), ponendola sempre sotto il controllo dell'Alto Rappresentante. Uno dei primi compiti che questa nuova politica si prefiggerà sarà la creazione di una forza di reazione rapida europea per rispondere alle crisi internazionali.⁴⁷ Nel Consiglio Europeo di Helsinki l'anno successivo, si definirono meglio quelli che sarebbero stati i limiti di questa "Forza di Reazione Rapida Europea" sotto il controllo dell'Unione Europea, mettendoli in relazione ai compiti di Petersberg e quantificando (sempre con coerenza rispetto alle indicazioni di Saint Malo) il reale effettivo in 50,000-60,000 uomini. Gli obiettivi del Consiglio Europeo di Helsinki saranno centrali nel definire le tappe fondamentali in campo di PSDC per gli anni successivi, tanto da essere considerati il vero e concreto punto di inizio della politica europea in campo di sicurezza e difesa.⁴⁸

⁴⁵ Catherine Gegout, *The french and british change in position in the CESDP : a security community and historical-institutionalist perspective*, Politique européenne 2002/4 (n° 8)

⁴⁶ Martin Holland, 58-60

⁴⁷ Ivi, pp.67-70

⁴⁸ Sugli Helsinki Headline goals e gli sviluppi dei progetti di sicurezza e difesa europea alla fine degli anni '90 si rimanda a Gianni Bonvicini (a cura di), *L'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Quaderni del Centro Spinelli, Franco Angeli, Milano, 2010

Proprio il doppio binario euro-atlantico sul quale poggiavano queste nuove capacità militari europee, alla cui definizione si lavorò tra il 1999 e il 2003, portò tuttavia una certa ambivalenza su quali fossero i limiti stessi di quest'afflato congiunto.⁴⁹ Delle cautele in tal senso furono espresse dall'amministrazione Clinton, che aveva reso chiaro fin da Saint Malo per bocca del Segretario di Stato Medeline Albright, quali fossero le tre condizioni a cui doveva sottostare ogni progetto europeo di integrazione militare che avesse voluto il sostegno degli Stati Uniti.⁵⁰ Le famose tre "D", rese note apertamente al vertice dei ministri degli esteri Nato di Bruxelles dell'8 dicembre '99, furono secondo alcuni studiosi il "prezzo" che gli Stati Uniti chiesero all'Europa come segno di buona volontà per una leale collaborazione transatlantica futura dopo l'approfondimento istituzionale che stava avendo luogo.⁵¹ Apparentemente tutti gli Stati europei membri della Nato, ossia la quasi totalità di quelli aderenti al progetto di Forza di Reazione Rapida, accettarono questi paletti, promettendo di tenerne conto in vista di un primo dispiegamento operativo.⁵² I timori americani per una sovrapposizione UE-NATO erano certamente fondati. Oltre alle già citate capacità operative, infatti, già da diversi anni era emersa un'altra questione che avrebbe trovato eco proprio dopo l'undici settembre, ossia il tema dell'*indipendenza industriale* e dell'*interoperabilità strategica* tra i membri non americani della Nato. Questi due punti, espressi in un cappello politico dal nome "European Security and Defence Identity" (ESDI), riguardavano strettamente il tema dei mezzi con il quale l'Europa avrebbe rafforzato la sua posizione autonoma, costringendola ad interrogarsi sull'opportunità di sviluppare delle capacità strategiche e industriali propriamente transatlantiche o esclusivamente continentali. Su questo fondamentale aspetto si registrarono dopo Saint Malo opinioni contrapposte sia da parte americana che europea.⁵³ Il dibattito tra gli Stati Europei, in particolare il Regno Unito, e l'amministrazione Clinton aveva portato la Nato ad accettare l'ESDI nelle sue linee fondamentali prima nel 1996 a Berlino e poi durante il meeting di Washington dell'aprile '99, riconducendolo sotto l'ombrello rassicurante della UEO. Questa accettazione teorica aveva impedito, del resto, alla Nato di rilanciare un programma identico all'ESDI, ossia

⁴⁹ Ingo Peters, *ESDP as a Transatlantic Issue: Problems of Mutual Ambiguity*, International Studies Review Vol. 6, No. 3, 2004, p.393

⁵⁰ Proprio gli avanzamenti europei in sicurezza e difesa comune rispondono e riflettono un contemporaneo dibattito transatlantico sulla ridefinizione del proprio impegno all'estero e soprattutto in Europa. Questo fu un elemento fondamentale nel determinare una parziale inversione di tendenza britannica; Jolyon Howorth, *European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together, or Hanging Separately?*, Journal of Common Market Studies 39: 4, 2001, pp.765-789

⁵¹ Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Londra, 2007, pp.110-114

⁵² Stanley R. Sloan, *Defense of the West: NATO, the European Union and the transatlantic bargain*, Manchester University press, 2016, pp.190-191

⁵³ Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, ivi, pp.116-120

incentrato su interoperabilità e base industriale, ma ovviamente aperto anche ai membri Nord Americani.⁵⁴

Il travaglio dei progressi europei in questi anni nel settore chiave della Difesa si rispecchia bene nel complesso salto istituzionale verso una posizione coordinata in politica estera. In questo settore le basi di partenza erano anche più deboli. Storicamente il compito di rappresentare l'allora Comunità Economica Europea era affidato dal 1958 alla Commissione, la quale, nel rispetto delle sue limitate funzioni, esprimeva un Commissario preposto alle relazioni esterne con Paesi terzi. Il Commissario rappresentava solo ed esclusivamente la Comunità Economica nelle aree di sua competenza (fondamentalmente commerciali), e si poteva avvalere di una rete di funzionari che non avevano rango ambasciatoriale, e che si limitavano ad intrattenere da una parte un'interlocuzione con le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri, e dall'altra un confronto con i funzionari governativi che si occupavano di commercio e dogane.⁵⁵

Un primo avanzamento in questo settore chiave ci fu nel 1969 con il summit dell'Aja, il quale, nel contesto del previsto allargamento della Comunità Europea al Regno Unito, auspicò un maggiore coordinamento politico tra gli allora sei Stati membri in alcuni settori chiave, tra cui la politica estera. Il funzionario incaricato di redigere il documento preparatorio a tale fine, il belga Étienne Davignon, riuscì a conciliare gli interessi francesi nella costruzione di un'Europa politica atti a tutelare il carattere autonomo e intergovernativo della futura unione politica con la volontà britannica di cooperare strettamente con i nuovi partners europei senza compromettere la sua autonomia.⁵⁶ Questa cooperazione politica europea si poggiava istituzionalmente sull'inclusione della politica estera nelle consultazioni tra Capi di Stato e di governo, e nel corso degli anni '70 sarà in particolare trainata e portata a compimento dall'intesa tra il Primo ministro britannico Edward Heath e il Presidente francese Pompidou.⁵⁷ La struttura rimarrà per lo più inalterata negli anni '80, pur a fronte di alcuni sforzi fatti per coinvolgere maggiormente la Commissione nella preparazione dei meeting e nello scambio di informazioni (COREU), finendo per includerla ufficialmente nell'infrastruttura che era stata creata. Nel 1987 l'Atto Unico Europeo segnerà un importante passaggio verso le evoluzioni negli anni '90, non solo per il suo ruolo "codificatore" rispetto ai Trattati

⁵⁴ Nato, *The Washington Summit: Defense Capabilities Initiative*, CRS – Report for the American Congress, Washington, Maggio 2001

⁵⁵ Federica Bindi, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington, 2012, pp.14-16

⁵⁶ Maria Eleonora Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Polistampa, Firenze, 2004

⁵⁷ Ilaria Poggiolini, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)*, Unicopli, Milano, 2004, pp. 47-50

precedenti e alle procedure che si erano imposte con la consuetudine, ma anche perché darà per la prima volta mandato alla Commissione e al Segretariato del Consiglio di controllare l'implementazione di una politica estera coordinata.⁵⁸ Le ambizioni del secondo pilastro di Maastricht e la transizione da un "coordinamento" ad una "politica estera comune" complicarono notevolmente le cose. Come in altri settori dell'integrazione europea infatti anche nella politica estera si ebbe una forte tensione tra due modelli opposti di rafforzamento della rappresentanza comune, che si erano già notati negli anni precedenti.⁵⁹ I sostenitori del modello di rappresentanza intergovernativa, che proponevano un ruolo privilegiato per il Consiglio Europeo, erano tra i più diffidenti verso un reale ampliamento dei poteri dell'UE in ambito diplomatico, sostenendo come fosse ancora prematura una caratterizzazione politica della nuova realtà istituzionale che si stava definendo. I promotori del modello federale, al contrario, proponevano non solo di ampliare i poteri del Commissario per le Relazioni Esterne, ma anche di affidargli parte delle responsabilità tradizionalmente affidate alle politiche estere nazionali.⁶⁰ Come spesso capita nella storia dell'integrazione europea la scelta sarà un compromesso tra questi due estremi. Il Trattato di Amsterdam stabilirà infatti una delega tripartita per la rappresentanza esterna, affidandola al Presidente di turno del Consiglio, al già citato Commissario europeo per le Relazioni Esterne e all'Alto Rappresentante, figura di raccordo tra i due.⁶¹

Negli anni qui presi in considerazione, di passaggio tra il secondo pilastro di Maastricht e la tentata rivoluzione di Lisbona, questa "troika" sarà quindi responsabile di coordinare e rappresentare le politiche estere dell'Unione e degli Stati membri. La Troika non aveva una chiara *accountability* democratica. Benché il Parlamento fosse informato delle sue azioni, infatti, il principale organo dell'Unione Europea che aveva responsabilità in materia di esteri rimaneva il Consiglio dei ministri degli affari esteri, riunito nel General Affairs and Foreign Relations Council (GAERC). I rapporti tra il GAERC, che rappresentava i ministri degli esteri dei quindici Stati membri, e i tre responsabili diplomatici (soprattutto l'Alto Rappresentante) erano poco chiari. L'Alto Rappresentante era sicuramente infatti chiamato a recepire le indicazioni del GAERC, ma quest'ultimo non aveva modo di

⁵⁸ Maria Eleonora Guasconi, *European political cooperation and the single act* in Michael Gehler (a cura di) *Reshaping Europe: towards a Political, Economic and Monetary Union, 1984-1989*, Nomos, Baden-Baden, 2020, pp.131-148

⁵⁹ Per esempio, nel Consiglio Europeo di Milano del 1985, il Regno Unito aveva proposto un'esclusione completa della Commissioni dalle iniziative politiche della C.E., opponendosi in tal modo alla preferenza di segno opposto del Parlamento Europeo

⁶⁰ Dusan Sidjanski, *L'approche federative de l'Union Europeen ou la quete d'un Federalism Europeen Inedit*, Jacques Delors Institute, Etudes et Recherches n° 14, luglio 2001, pp.31-33

⁶¹ Federica Bindi, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, *ivi*, pp.32-24

vagliarne l'operato.⁶² Durante il Consiglio Europeo di Colonia del giugno '99 i rappresentanti degli Stati membri elessero come primo Alto Rappresentante dell'Unione Europea Javier Solana, già Segretario Generale della NATO. Secondo l'architettura istituzionale pensata a Colonia e confermata a Nizza l'anno successivo, le due figure di Alto Rappresentante – Segretario General del Consiglio e di Commissario per le Relazioni Esterne avrebbero avuto ruoli diversi; il primo sarebbe stato responsabile della diplomazia e quindi della rappresentanza estera e il secondo degli strumenti politici e dello sviluppo. Questa soluzione barocca poneva ovviamente molti dubbi sulle rispettive competenze, lasciando di fatto che Consiglio e Commissione parlassero con due voci e quindi minando la credibilità delle istituzioni comuni.⁶³ La scelta di affiancare i due ruoli era probabilmente anche motivata dalla diffidenza che alcuni Stati nutrivano verso la Commissione, uscita rafforzata dal nuovo quadro normativo, e della Commissione verso il Consiglio, visto come causa dell'inefficacia della PESC.⁶⁴

La soluzione fu quindi quella, per un certo tempo, di far convivere una competenza bicipite. I primi ad esercitare questa "doppia rappresentanza" in politica estera furono da un lato il già citato Javier Solana, individuato come referente del Consiglio e dei governi nazionali, secondo il compromesso di Amsterdam, e dall'altro il Commissario Chris Patten. Al di là dell'efficacia di questo compromesso istituzionale, accusato fin dall'inizio di incoerenza e inefficienza, questo passaggio segnò certamente l'ingresso di nuovi attori nel quadro comunitario, nonché l'attribuzione di nuove competenze all'UE in un momento delicato per l'ordine internazionale, soprattutto per quanto riguardava il dialogo con gli Stati Uniti.⁶⁵ Nel corso degli anni '90 i temi principali del dibattito transatlantico erano stati da un lato di natura prettamente economica e commerciale, e dall'altro di profonda riflessione politica.⁶⁶ Per quanto riguarda in particolare l'Unione Europea, gli argomenti sul tavolo con Washington erano molteplici, e spaziavano dalla destabilizzazione internazionale che l'euro avrebbe portato sul mercato valutario, ai nuovi rapporti commerciali della neonata Unione Europea con il mercato americano (in particolare in alcune materie specifiche, come le condizioni di import/export di acciaio e

⁶² Piotr Maciej Kaczyński and Andrew Byrne, *The General Affairs Council : The Key to Political Influence of Rotating Presidencies*, CEPS policy briefs n.246, 11 luglio 2011

⁶³ La questione della coerenza della Rappresentanza esterna, come altre inerenti la PSDC alle quali ci si riferirà più avanti, rientravano nei c.d. "Amsterdam leftovers", ossia i vuoti architettonico-istituzionali lasciati in sospeso dal Trattato

⁶⁴ Chris Patten, *Not quite the diplomat*, Penguin Books, Londra, 2005, pp.160-164

⁶⁵ Laura Fasanaro e Leopoldo Nuti, *Romano Prodi (1999-2004): so much to do at such a critical time*, ivi, pp.224-226

⁶⁶ John Peterson, *America as a European power: The end of empire by integration?*, *International Affairs* 80, 2004, pp.613-629

frutta esotica).⁶⁷ I motivi di attrito che si possono ritenere più politici, invece, riguardavano alcune incomprensioni nate dalla fine della guerra fredda a causa di una parziale divergenza di priorità tra le due sponde dell'Atlantico, gravitanti principalmente intorno al protocollo di Kyoto e alle conseguenze dell'allargamento verso est per i rapporti con la Russia. Per la prima volta in tutti questi dossier l'Unione Europea, e la Commissione in particolare, era stata chiamata ad esprimere una posizione comune ed autonoma, che recepisce le indicazioni degli Stati membri ma che fosse funzionale all'interesse generale. Secondo alcuni studiosi, come John Feffer,⁶⁸ in questo clima l'elezione di George W. Bush alla Presidenza degli Stati Uniti peggiorò notevolmente i rapporti transatlantici, allargando ulteriormente il solco su alcune divergenze che si stavano naturalmente creando per ragioni di politica interna. La presidenza di Bush e l'avvento al potere di alcune frange conservatrici del partito repubblicano, infatti, avrebbe subito gettato sale sugli attriti ereditati da Bill Clinton, deteriorando i rapporti non solo con Bruxelles,⁶⁹ ma con l'Europa nel suo complesso. I segnali di un certo scetticismo perlomeno franco-tedesco nei confronti del neo-presidente repubblicano si ritrovano ampiamente anche nella stampa dell'epoca, lasciando intravedere già dall'estate 2001 le sintonie e le distonie che avrebbero caratterizzato il periodo successivo.⁷⁰ Il fenomeno del resto non sarebbe esclusivo dell'Europa, ma da inquadrare in un *milieu* internazionale già predisposto al passaggio dal New World Order sognato negli anni '90 all'unilateralismo realista del decennio successivo.⁷¹ Questa ricostruzione, che ha alcuni elementi inoppugnabili, oggi può essere in parte ridimensionata da nuovi elementi che portano a ritenere che, alla vigilia dell'undici settembre, i rapporti dell'amministrazione americana con l'Europa non erano poi così negativi. Questo è vero sia per i rapporti che i singoli Stati europei impostarono con l'amministrazione Bush dopo l'insediamento,⁷² sia per quelli tra Washington e le istituzioni comunitarie.⁷³

⁶⁷ Discorso del Prof. Romano Prodi, Presidente della Commissione europea, dinanzi al Parlamento europeo, Strasburgo, 5 ottobre 1999.

⁶⁸ John Feffer, *Power trip: US unilateralism and global strategy after September 11*, Seven Stories Press, New York, 2003

⁶⁹ Si veda ad esempio il calligramma della delegazione UE a Washington, molto scettica sulla simpatia che l'Unione poteva riscuotere presso la nuova amministrazione; Laura Fasanaro e Leopoldo Nuti, *Romano Prodi (1999-2004): so much to do at such a critical time*, ivi, p.238

⁷⁰ The daily Telegraph, *President stands firm against his European critics*, July 18, 2001

⁷¹ Secondo Feffer e altri studiosi il concetto di "unilateralismo" è sinonimo di politica di potenza, contrapponendosi all'idea di "multilateralismo", sinonimo di legalità internazionale.

⁷² Per la Francia ad esempio si veda Frédéric Bozo, *A history of the Iraq crisis – France, The United States and Iraq (1991-2003)*, Columbia University Press, New York, 2016, pp. 115-116

⁷³ Intervistato sull'argomento, pur se in retrospettiva, Romano Prodi ha espresso la convinzione che i rapporti tra Europa e Stati Uniti all'avvento della Presidenza Bush si possano comunque inquadrare in un

Ancor più che la Difesa e la Politica Estera, l'unione monetaria rappresentò, prima del Trattato di Maastricht, la materia più controversa al vaglio delle cancellerie europee e che registrò le maggiori divergenze di opinioni.⁷⁴ Sull'ambizioso progetto di adozione dell'euro, considerato da diversi economisti necessario requisito per completare il mercato unico, si potevano distinguere tre diversi indirizzi. La linea britannica, scettica verso qualsiasi tipo di unione bancaria, era completamente contraria ad ogni tipo di coordinamento monetario che potesse privare gli Stati europei di una leva macro-economica fondamentale; la Germania, grande fautrice di una divisa unica per denominare le transazioni, sosteneva la necessità di ancorare la nuova moneta al valore del marco tedesco; Francia e Italia infine desideravano una divisa più flessibile e suscettibile a necessità inflazionistiche.⁷⁵ Lo stesso ruolo e statuto della Banca Centrale, lasciato volutamente vago a Maastricht, fu definito solo tra il 1996 e il 1997, trovando un compromesso tra le esigenze degli Stati nazionali e la teoria economica sottostante ad un progetto ambizioso come quello dell'euro.⁷⁶ Questo momento di elaborazione intellettuale e di produzione legislativa in tutto il continente,⁷⁷ porterà ad un comprensibile affiatamento tra i Paesi interessati dal processo, sempre più impegnati ad includere l'agenda europea negli appuntamenti internazionali. Il processo di integrazione di questi anni portò quindi ad una nuova profondità le relazioni intra-europee, soprattutto franco-tedesche, sovrapponendo le trattative in corso al normale scambio diplomatico.⁷⁸ Il periodo di mutamento trovò, poco tempestivamente, l'allora Commissione Europea, guidata dal lussemburghese Jacques Santer, fortemente indebolita. Subito dopo il Trattato di Amsterdam, infatti, il Parlamento Europeo allora a maggioranza socialista aveva iniziato a rilevare una gestione finanziaria poco trasparente da parte del Presidente Santer e dei suoi Commissari, individuando in particolare delle responsabilità nell'allora Commissario per la Ricerca, la francese Édith Cresson.⁷⁹ Lo scandalo finanziario, che fu

periodo di "normalità" delle relazioni transatlantiche. Secondo l'ex Presidente della Commissione George W. Bush a differenza del suo predecessore Clinton e del suo successore Obama si sarebbe sempre mostrato disponibile al dialogo e culturalmente vicino al vecchio continente; Intervista con Romano Prodi, Ventotene, 2 settembre 2019

⁷⁴ Martin J. Dedman (a cura di), *The Origins and Development of the European Union (1945-2008) : A History of European Integration*, Routledge, New York, 2009, p.154

⁷⁵ John Gillingham, *European integration (1950-2003): Superstate or new market economy?*, Cfr

⁷⁶ Martin J. Dedman (a cura di), *The Origins and Development of the European Union 1945-2008 : A History of European Integration*, ivi, pp.145-151

⁷⁷ William I. Hitchcock definisce questa fase come "rivoluzionaria"; William I. Hitchcock, *The struggle for Europe: the turbulent history of a divided continent (1945-present)*, Anchor Books, Random House, New York, 2003

⁷⁸ Michael J. Baun, *The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration*, Political Science Quarterly, Vol. 110, No. 4 (Winter, 1995-1996), pp. 605-624

⁷⁹ John Gillingham, *European integration (1950-2003): Superstate or new market economy?*, ivi, pp.317-329

confermato da un Comitato di esperti indipendenti nominati, su richiesta della stessa Commissione, ad inizio gennaio '99, causò le dimissioni di Santer e di tutto l'organo da lui presieduto. Pochi mesi dopo, a metà settembre, si insediò una nuova Commissione guidata dall'ex presidente del Consiglio italiano Romano Prodi.⁸⁰ Quest'ultimo, già noto professore universitario, economista, e Presidente dell'IRI-Istituto per la Ricostruzione Industriale, fu incaricato dal Consiglio e dal Parlamento Europeo di portare a compimento l'ambiziosa Agenda 2000, pensata dal suo predecessore per racchiudere in un quadro complessivo e coerente tutte le proposte già nominate di riforma delle istituzioni.⁸¹ Insieme a Prodi venne nominata una Commissione di assoluto prestigio, composta principalmente da accademici o politici noti per spessore intellettuale.⁸² La nuova Commissione, sulla quale erano riposte grandi speranze,⁸³ avrebbe dovuto approfondire gli aspetti più sociali legati all'integrazione, ad esempio attuando il patto politicamente trasversale che avrebbe portato, di lì a breve, all'Agenda sociale di Lisbona.⁸⁴ L'apertura di una nuova fase politica fu certificata anche dalle elezioni europee dell'estate, che portarono una nuova maggioranza conservatrice e popolare in seno al Parlamento, la quale andò a sostituire quella socialista degli anni di Santer. L'impegno della nuova Commissione sarà subito determinante per concludere i lavori preparatori delle conferenze programmatiche allora allo studio. La prima di queste, convocata in occasione del Consiglio Europeo di Nizza del dicembre 2000, era stata pensata con due obiettivi fondamentali, entrambi tendenti alla semplificazione: riformare il conteggio dei voti in sede di Consiglio Europeo prima dell'allargamento, di modo da assicurare soprattutto la rappresentanza agli Stati più piccoli, e ridurre i membri della Commissione, fissando il limite di un Commissario per nazione. La seconda invece, prevista per il 2001 a Laeken in Belgio, avrebbe dovuto iniziare i lavori preparatori per la ratifica della prima Costituzione Europea, la cui adozione era stata a lungo discussa negli anni precedenti.⁸⁵

Alla vigilia dell'undici settembre, l'Unione si troverà quindi impegnata in un processo di profonda revisione dei suoi meccanismi decisionali interni e della sua immagine esterna.

⁸⁰ Michael Gehler, Jacques Santer (1995-1997) in Jan Van der Harst e Gerrit Voerman, *An impossible Job? – The presidents of the European Commission 1958-2014*, Londra, John Harper Publishing, 2015, pp.197-222

⁸¹ John Sutcliffe, *The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization?*, Journal of European public policy, vol. 7, n. 2

⁸² Chris Patten, *First Confession – A sort of memoir*, Penguin books, Londra, 2017, pp.218-219

⁸³ Laura Fasanaro e Leopoldo Nuti, *Romano Prodi (1999-2004): so much to do at such a critical time*, ivi, pp.224-226

⁸⁴ Il tema dell'Agenda sociale verrà approfondito nella parte riguardante il Regno Unito, negli aspetti pertinenti a questa trattazione.

⁸⁵ Mark Gilbert, *European Integration: A Concise History*, Rowman and Littlefield, Plymouth, 2012, pp.188-193

Come sottolineato dalla letteratura, il periodo di implementazione dei Trattati di Maastricht fu per questo inteso come transitorio e necessario ad un “rodaggio” dei tre pilastri.⁸⁶

Dall’undici settembre all’occupazione dell’Afghanistan (2001)

Gli studi sulla reazione europea all’undici settembre pubblicati fino a questo momento si sono concentrati sui due settori in particolare: il primo riguarda il processo di cooperazione giudiziaria e di polizia che ebbe inizio già nei giorni successivi agli attacchi alle torri gemelle, nel contesto generale della rafforzata cooperazione europea in tema di sicurezza; il secondo si è occupato invece maggiormente della politica estera e di Difesa, soffermandosi sul quadro di proiezione esterna (missione Artemis) e sul dialogo transatlantico tra Bruxelles e Washington. Un’attenzione marginale ha meritato invece l’approfondimento delle relazioni tra Bruxelles e gli Stati membri, con alcune eccezioni.⁸⁷ Questa scarsità di ricerche, motivate anche dalla convinzione che l’Unione non abbia recitato un ruolo politico complessivamente rilevante,⁸⁸ ha determinato una certa scarsità di fonti a cui attingere per capire quali siano stati i passi più rilevanti intrapresi da Bruxelles nelle prime fasi del conflitto afgano e il suo conseguente atteggiamento sulla guerra in Iraq. Spesso la letteratura, adeguandosi fondamentalmente alla percezione dei policy makers americani che furono al centro dell’azione, ritiene l’argomento anzi ininfluenza.⁸⁹ Questa lacuna appare colmata solo in parte dalle ottime ricerche di Peterson e pochi altri.⁹⁰ La giornata dell’undici settembre appare in realtà essere un momento di svolta per la storia dell’Unione non meno che per quella degli Stati membri. Per la prima volta infatti i nuovi meccanismi introdotti dopo Maastricht si ritrovarono a dover dare prova di efficienza di fronte a quella che apparve subito come una grande sfida globale, lanciata ad un attore che si stava gradualmente affacciando sul piano internazionale.

Per coincidenza proprio nella giornata dell’undici settembre i maggiori esponenti della così detta “Troika” diplomatica europea si ritrovavano già uniti in Ucraina, ospiti

⁸⁶ Martin Walker, *Post 9/11: The European Dimension*, World Policy Journal Vol. 18, No. 4, 2001/2002

⁸⁷ Giovanna Bono, *The Impact of 9/11 on European Foreign and Security Policy*, Institute for European Studies, ASP Editions, 2006

⁸⁸ A fronte di questa ricorrente lettura, si cita come esempio un testo che in realtà legge questa marginalità addirittura come positiva perché foriera sul lungo periodo di maggiore integrazione; Mai'a K. Davis Cross, *The Politics of Crisis in Europe, cap.3, The Iraq Crisis*, Cambridge University Press, 2017

⁸⁹ Questa irrilevanza viene già notata, e in parte confutata, da John Peterson e Mark A. Pollack, *Europe, America, Bush: Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*, Routledge, New York, 2003

⁹⁰ Oltre al testo sopra riportato anche J.Peterson, *Europe, America and 11 September*, Irish Studies in International Affairs, Volume 3, n.13 (2002)

dell'allora Primo ministro Leonid Kuchma.⁹¹ La missione era mirata a rafforzare i rapporti ucraino-europei in vista di un trattato di associazione che il Presidente voleva firmare con l'Unione, aprendo le porte ad un possibile accordo di libero scambio e magari anche alla valutazione di una successiva richiesta di membership. La delegazione europea era composta da Romano Prodi, Presidente della Commissione, da Guy Verhostadt, Presidente di turno del Consiglio Europeo, e dall'Alto Rappresentante per la PESC Javier Solana. I tre esponenti erano in visita presso l'ex dacia di Stalin quando la notizia degli eventi li raggiunse, costringendoli a tornare a Buxelles per convocare le prime riunioni di emergenza. La prima dichiarazione ufficiale fu affidata a Solana, il quale chiarì che l'Unione era posizionata "firmly behind the United States". A breve seguirono dichiarazioni di vicinanza anche dalla Commissione e dalla BCE.⁹² Le istituzioni europee elaborarono un piano comprensivo di approccio alla crisi che passava da una fase di riallineamento interno e una di azione esterna: quella interna prevedeva il rafforzamento di un sistema antiterrorismo europeo credibile, accelerando le prime iniziative già prese dalla Commissione per creare un meccanismo di sorveglianza e sicurezza unico almeno nello spazio Schengen, mentre quella esterna passava per una nuova iniziativa diplomatica in Medio Oriente e negli Stati Uniti, fondamentale per far sentire il peso delle istituzioni comunitarie in un momento di prevedibile turbolenza. Anche se sulla carta non sembrarono esserci distinzioni particolari tra i leader degli Stati membri sulla necessità di intraprendere un'azione comune e tempestiva,⁹³ si capirà già dalle settimane successive che i due dossier avrebbero viaggiato con una diversa velocità ed efficacia.

La Commissione fu la prima a muoversi, proponendo il superamento delle distinzioni fino allora presenti in Europa sul termine "terrorismo", la cui interpretazione terminologica e legale divideva sei dei quindici Stati membri e non trovava corrispondenza esatta nella giurisprudenza dei restanti. La strategia di contrasto al terrorismo poggiava su tre pilastri fondamentali: l'introduzione del mandato di un mandato di arresto europeo, una rafforzata cooperazione giudiziaria e un mandato comune all'Europol per tracciare eventuali finanziamenti ad organizzazioni terroristiche. Nonostante le perplessità italiane nei confronti del mandato di arresto comune,⁹⁴ la Commissione ottenne che già nel Consiglio Europeo di dicembre si discutesse la sua bozza di accordo, riuscendo a farla approvare nel giugno del 2002. Questi tempi, anche se apparentemente non brevissimi,

⁹¹ Intervista con Romano Prodi, Ventotene, 2 settembre 2019

⁹² Christopher Hill, *Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001*, JCMS Journal of Common Market Studies 42(1), 2004, pp.43-163

⁹³ Il Presidente Prodi ricorda le giornate successive all'undici settembre come "un momento di grande unità, senza sfumature tra capi di Stato o di governo"; Intervista con Romano Prodi, Ventotene, 2 settembre 2019

⁹⁴ L'argomento verrà approfondito nel capitolo sull'Italia.

sono tuttavia considerati straordinari data la complessità della materia.⁹⁵ Il 19 settembre il Commissario portoghese Antonio Manuel Vittorino propose un “framework” di iniziative legislative agli Stati membri, tese ad uniformare i reati che rientravano nelle categorie correlate al terrorismo e a rivedere profondamente il principio di non estradizione. Il piano venne approvato il 21 settembre successivo.⁹⁶ Il nuovo impulso dato dal Vittorino velocizzò i tempi di un percorso di cooperazione giudiziaria già in atto dal Consiglio europeo di Tampere ma che non aveva trovato fino a quel momento attuazione. Un buon esempio di questo può essere la prima attivazione concreta di “Eurojust”, agenzia europea di cooperazione giudiziaria, in materia di terrorismo o reati ad esso correlati.⁹⁷ La letteratura concorda nel resto nel ritenere questo l’inizio di un processo di “securitization” collettivo europeo, incentrato non tanto sulla verticalità di un’istituzione giudiziaria centrale ma su una fitta rete di scambio di procedure e informazioni tra singoli magistrati e procure.⁹⁸ Tutte le iniziative introdotte dalla Commissione per disegnare il piano complessivo di cooperazione legale e giudiziaria si concluderanno solo nel 2004, rendendo l’UE il primo soggetto internazionale ad aver creato un sistema di risposta alla minaccia comune ai suoi membri.

Per quanto riguarda la dimensione esterna, invece, il primo messaggio significativo verso gli Stati Uniti venne lanciato il 14 settembre, con un Joint Statement a firma di tutti i capi di Stato e di governo europeo e dei principali rappresentanti delle istituzioni.⁹⁹ L’Unione Europea era, per sua stessa natura, inadeguata a seguire gli Stati Uniti in qualsiasi offensiva militare, mancando ancora come visto uno strumento comune credibile nel settore della Difesa. D’altro canto, l’attivazione dell’articolo V della Nato il 12 settembre aveva già reso inutile qualsiasi tipo di iniziativa di Bruxelles in questo campo, se pure ce ne fossero stati i modi e la volontà politica.¹⁰⁰ Ciò su cui l’Ue poteva concentrarsi era invece l’offensiva diplomatica di sostegno agli Stati Uniti, ora che il complesso sistema di rappresentanza della “Troika” aveva colmato in gran parte le lacune riscontrate durante le guerre balcaniche. I ruoli ricoperti complementariamente da Solana, Verhostadt e Patten potevano essere quindi i punti di riferimento di Washington per concordare una strategia comune. Restava però da vedere che tipo di contenuto avrebbe avuto la telefonata,

⁹⁵ Javier Argomaniz, *Post-9/11 institutionalisation of European Union counter-terrorism: emergence, acceleration and inertia*, European Security Journal, Volume 18, Issue 2, 2009

⁹⁶ Monica De Boer, *9/11 and the Europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment*, Notre Europe, Policy Paper n.6, settembre 2003

⁹⁷ *Ibidem*

⁹⁸ Christian Kaunert, *The collective securitisation of terrorism in the European Union*, West European Politics, Volume 42, Issue 2, 2018

⁹⁹ Archivi del Parlamento Europeo, *Joint declaration by the heads of state and government of the European Union, the President of the European Parliament, the President of the European Commission and the High Representative for the Common Foreign and Security Policy*, 14 settembre 2001 (ref. 01/12)

¹⁰⁰ Giovanna Bono, *The EU's military doctrine: an assessment*, International Peacekeeping Journal, Volume 11, Issue 3, 2004

considerando che le interlocuzioni più importanti, quelle con Mosca e Pechino, erano già intrattenute con successo da Washington. L'area su cui Bruxelles si concentrò fu quella calda del Medio Oriente, in cui nei giorni successivi all'attacco alle torri si erano registrati preoccupanti fenomeni di giubilo ed emozione popolare.¹⁰¹ Questa distonia dei Paesi arabi rispetto al resto del mondo non era passata inosservata, e aveva alimentato i timori di uno "scontro di civiltà" tra Occidente ed Islam; uno scontro che sembrava in qualche modo essere già stato predetto negli anni precedenti.¹⁰² La Francia e la Gran Bretagna erano tradizionalmente gli Stati UE di gran lunga più esposti nella Regione, con particolari interessi in Libano, Siria, Giordania ed Israele, ed amicizie personali che legavano Chirac e Blair a diversi leader.¹⁰³ Al contempo, la posizione anglo-francese sulle questioni mediorientali si era allontanata dagli Stati Uniti proprio negli anni precedenti all'undici settembre. La ragione di questa divergenza è probabilmente da ricercare nella gestione (e nel fallimento) del meeting di Camp David del luglio 2000, in cui Clinton non tenne in dovuta considerazione le posizioni europee. L'esplosione della seconda intifada nell'ottobre dello stesso anno portò ad un divario ancora maggiore, mostrando la riluttanza degli europei nel considerare Hamas ed Hezbollah organizzazioni terroristiche a pieno titolo, come invece fatto da Washington.¹⁰⁴ La preferenza di Parigi, Londra e Berlino per un'aderenza stretta agli accordi di Oslo, e quindi ad una soluzione di due popoli e due Stati, rispetto alla posizione intransigente di alcuni settori dell'amministrazione americana, aveva generato anche preoccupazione di un crescente divario transatlantico.¹⁰⁵ L'undici settembre complicò notevolmente il quadro complessivo. Se infatti il Medio Oriente poteva essere la sponda di interlocuzione naturale per le singole diplomazie nazionali e per Solana, incaricato sulla carta di coordinarle, si percepì anche il rischio di prestarsi ad eventuali ambiguità da parte dei capi di Stato arabi. La preoccupazione della maggior parte dei Paesi europei, riflessa da Bruxelles, era che Al Qaeda a seguito dell'undici settembre riuscisse nel suo scopo politico di rappresentare le frange più intransigenti del mondo sunnita, esacerbando la crescente tensione della seconda *intifada* e mettendo a rischio la distinzione tra Islam e terrorismo sulla quale si

¹⁰¹ Fox News, *Arafat Horrified by Attacks, but Thousands of Palestinians Celebrate; Rest of World Outraged*, 12 settembre 2001

¹⁰² Erdem Engin, *The 'Clash of Civilizations': Revisited after September 11, Alternative – Turkish Journal of International Relations*, Volume 1, Serie n.1, 2002, pp.81-107

¹⁰³ Agli stretti rapporti che legavano la Francia di Chirac al Medio Oriente verrà dedicato un approfondimento nel capitolo dedicato.

¹⁰⁴ John Peterson e Mark A. Pollack, *Europe, America, Bush: Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*, ivi, p.134

¹⁰⁵ Fin dal suo insediamento comunque Bush fu sempre cauto sulla questione, e l'atteggiamento dialogante continuò almeno fino al viaggio europeo del maggio 2002, per poi prendere un contorno più decisamente filo-israeliano; Toby Greene, *Blair, Labour, and Palestine: Conflicting Views on Middle East Peace After 9/11*, Bloomsbury Academic, Londra/New York, 2014, pp.37-39

erano focalizzate le prime reazioni in Europa.¹⁰⁶ La priorità per le diplomazie europee, che avevano in Medio Oriente influenza ed interessi, era quindi quella di evitare una saldatura tra le rivendicazioni filopalestinesi legittime incarnate da Yasser Arafat e il mondo radicale che Osama Bin Laden mirava a rappresentare.

Questo pericolo fu sventato, probabilmente anche grazie alla mediazione di Solana, che spinse il leader palestinese a prendere le distanze e a condannare con decisione gli attentati.¹⁰⁷ A questo primo passo di mediazione ne seguì uno più significativo con Israele, condotto dall'Unione Europea in cooperazione con gli Stati Uniti, il quale portò ad un cessate il fuoco tra le due parti il 26 settembre 2001.¹⁰⁸ Per calmare la spirale di violenza che non sembrava fermarsi, come dimostra l'assassinio del ministro del turismo israeliano Rehavam Ze'evi il 17 ottobre successivo, l'Unione Europea mobilitò il suo inviato speciale sul campo Miguel Moratinos per studiare una formula inclusiva per evitare un'escalation mediorientale avente come epicentro la Palestina. L'idea che iniziò a concretizzarsi a livello diplomatico fu quella di un "Quartetto per il Medio Oriente", composto da Stati Uniti, Russia, Unione Europea e Nazioni Unite. Questo quartetto atipico, composto da due Stati, un'organizzazione internazionale *sui generis* (l'UE) e le Nazioni Unite, rifletteva sia il realismo politico con il quale l'Europa voleva trovare una soluzione al conflitto, sia l'anelito ideale con il quale intendeva farlo. Il Medio Oriente era naturalmente il punto d'approdo per questo tentativo di diplomazia europea per diverse ragioni, soprattutto di carattere storico. L'iniziativa si situava infatti nel solco di una serie di imprese tentate fin dagli anni '70 dall'allora Comunità Europea, quando il Commissario al Commercio e alle Relazioni Esterne era Jean-François Deniau, politico francese molto vicino all'allora Presidente del Consiglio Jacques Chirac.¹⁰⁹ Le istituzioni europee avevano sempre provato a creare una piattaforma negoziale comune sul Medio Oriente tra gli Stati membri, a partire dagli anni '70 e dalla guerra dello Yom Kippur.¹¹⁰ Il progressivo avvicinamento del Presidente francese Pompidou alle posizioni dell'allora Commissione Europea e dell'Italia per un rilancio dell'integrazione politica che passasse dal Medio Oriente aveva portato al summit di Copenaghen del 14-15 dicembre 1973, il quale aveva prodotto una

¹⁰⁶ Archivi online dell'Unione Europea, *Romano Prodi President of the European Commission Address on his visit to the Brussels Islamic Centre Visit to the Brussels Islamic Centre Brussels*, Bruxelles, 27 settembre 2001

¹⁰⁷ The daily Telegraph, *EU holds firm in support for retaliatory attacks*, Evans Pritchard, 17 settembre 2001

¹⁰⁸ United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO), *Statement read by Mr. Terje Roed-Larsen*, 25 ottobre 2001
(<https://unispal.un.org/unispal.nsf/fdc5376a7a0587a4852570d000708f4b/fc33d890b2b968a785256af100662c08?OpenDocument>)

¹⁰⁹ Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, ivi, pp.85-87

¹¹⁰ Aurélie Élisabeth Gfeller, *Building a European Identity: France, the United States, and the Oil Shock crisis*, Bergham Books, 2012 pp.92-94

dichiarazione sull' "identità europea" che riguardava anche la politica mediorientale, ma i cui risvolti concreti furono minimi.¹¹¹ Il piano, questa volta il piano era pragmaticamente rivolto più verso l'esterno che verso l'interno. Gli attori statali coinvolti (Russia e Stati Uniti) erano gli unici che potevano esercitare un qualche genere di influenza sugli eventi regionali, a parte ovviamente gli Stati europei, ed erano anche i più importanti da coinvolgere per preservare l'opera di mediazione tra Washington e Mosca su cui le cancellerie continentali stavano scommettendo da anni.¹¹² Se si pensa invece al nuovo anelito ideale, frutto dello spirito di legittimità internazionale che si voleva accreditare, è chiaro che il ruolo dell'ONU in questo frangente era mirato a sottolineare come esistesse ancora nel mondo post undici settembre un arbitro internazionale imparziale capace di prendere in mano dossier complessi e, se non altro, fornire copertura politica al potere concreto esercitato da altri attori. In altre parole, questo raggruppamento era da intendersi come un chiaro endorsement al multilateralismo in un momento in cui si temevano spinte unilaterali.¹¹³

Lo sforzo comune per la creazione di un Quartetto per il Medio Oriente impegnò non solo Bruxelles, ma anche e soprattutto Londra, Berlino e Parigi tra la fine del 2001 e i primi mesi dell'anno successivo.¹¹⁴ Il coinvolgimento americano fin dal principio non fu semplice. Alcuni settori dell'amministrazione USA sembrarono infatti abbastanza ricettivi della suggestione, mentre altri bollarono l'iniziativa congiunta europea come inutile e naïve, presumibilmente rallentandone i tempi.¹¹⁵ Il lavoro diplomatico iniziato nel settembre 2001 si concretizzò solamente il 10 aprile del 2002, durante una riunione dei ministri degli esteri UE tenutasi a Madrid e organizzata da Javier Solana e dalla titolare agli esteri spagnola Ana Palacio. Al termine dell'incontro, al quale erano stati naturalmente invitati il Segretario di Stato americano Colin Powell, il Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan e il ministro degli esteri russo Sergei Lavrov, il "Quartetto" rilasciò la sua prima dichiarazione congiunta. La storia successiva di quello che avrebbe dovuto essere il maggiore sforzo europeo per la pace successivo all'undici settembre sarà tuttavia ingloriosa. Il Commissario alle Relazioni Esterne Patten non esiterà a definirlo come il fallimento più grande di questi anni, proprio a causa delle aspettative che aveva generato.¹¹⁶ Le ragioni per cui il piano di pace naufragò non sono da ricercarsi nella mancanza di volontà politica delle istituzioni europee o degli Stati nazionali. Al contrario,

¹¹¹ Bulletin of the European Communities, *December 1973*, No 12, Luxembourg, 1974
the European Communities. "Declaration on European Identity", p. 118-122.

¹¹² Si rimanda al capitolo sull'Italia per un approfondimento del G8 di Genova per gli aspetti di maggiore interesse per la ricerca

¹¹³ Natalie Tocci, *The EU, the Middle East Quartet and (In)effective Multilateralism*, Mercury, E-Paper n.9, 2011 (http://www.iai.it/sites/default/files/mercury-epaper_09.pdf)

¹¹⁴ Toby Greene, *Blair, Labour, and Palestine: Conflicting Views on Middle East \Peace After 9/11*, *ivi*, cap.5 "The Israeli-Palestine issue and the response to 9/11", pp.95-109

¹¹⁵ Chris Patten, *Not Quite the diplomat*, Penguin Books, *ivi*, p.112

¹¹⁶ *Ivi*, p.167

proprio l'attivismo di Solana e Patten riuscì a produrre in tempi brevi una *Roadmap* credibile e condivisa con gli altri tre attori, e in particolare con gli Stati Uniti. Questa *Roadmap* per la pace studiata dai quattro nel corso del 2002 venne pubblicizzata per la prima volta a giugno da George W. Bush, prima della pubblicazione ufficiale di un documento condiviso. Il discorso del Presidente americano arrivò in un momento di forte tensione segnato dalla fine dell'operazione Defensive Shield condotta dalle forze israeliane contro Ramallah. Dopo diverse anticipazioni, la *Roadmap* completa venne invece pubblicata solo nell'aprile 2003. Il piano del Quartetto prevedeva un processo di pacificazione da implementare in fasi, in cui il primo passo era costituito da un riconoscimento reciproco tra Israele e Palestina e il ritiro delle forze israeliane, mentre l'ultimo comprendeva il riconoscimento dei rispettivi confini e la determinazione dello status di Gerusalemme. I motivi per i quali il piano della *Roadmap* non fu mai implementato, segnando di fatto la stagnazione del Quartetto per anni, sono molteplici,¹¹⁷ ma il principale di questi fu certamente la difficoltà che ebbero sia gli Stati del Medio Oriente sia gli Stati Uniti ad accettare l'Unione Europea come un vero interlocutore nella spinosa questione israelo-palestinese.¹¹⁸ Come sottolineato da alcuni autori, l'Unione Europea era stata vista per anni come un attore umanitario nella Regione e non come uno politico (*A payer, not a player*), e questo ne aveva minato la credibilità internazionale, pur a fronte del supporto proveniente soprattutto da Londra e Parigi.¹¹⁹ Il risultato fu che ben presto Patten e Solana si ritrovarono isolati nel gruppo dei Quattro, rendendoli ambasciatori di un organismo poco credibile.¹²⁰ Questo fallimento è del resto anche da ascrivere ad un crescente scetticismo internazionale verso lo strumento del multilateralismo, soprattutto nel periodo immediatamente precedente all'invasione irachena, quando si incrinò progressivamente l'intesa tra Europa, Russia e Stati Uniti che aveva inaugurato l'inizio della guerra al terrore.¹²¹

Parallelamente al processo di pace in Medio Oriente la "Troika" europea si trovò a confrontarsi con l'urgenza della questione afghana, esplosa in pochi giorni a seguito degli attacchi a New York e Washington. Il 20 settembre Solana, Michel e Patten si trovarono a

¹¹⁷ Tra questi è facile includere l'ostilità americano-israeliana per Arafat, e la conseguente pressione sul Quartetto perché richiedesse un cambio di leadership in Palestina, un qualcosa su cui gran parte dei governi europei non erano d'accordo (*Blair, Labour, and Palestine: Conflicting Views on Middle East Peace After 9/11, ibidem*)

¹¹⁸ Christopher Hill, *Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001*, ivi, pp.154-155

¹¹⁹ Erhan Ayaz, *Role of the European Union in the Middle East Peace Process: From Payer to Player*, Scholar's Press Publisher, 2013, pp.45-60

¹²⁰ Chris Patten riprende la definizione del generale Amr Moussa che lo chiamò un "*Quartet, sans trois*", anche se non è chiaro se l'espressione intendesse sottolineare l'isolamento europeo o il fatto che l'organismo fosse ormai considerato eterodiretto da Washington; Chris Patten, *Not quite the diplomat*, ivi, p.111

¹²¹ Natalie Tocci, *The EU, the Middle East Quartet and (In)effective Multilateralism*, ivi, pp.15-19

Washington per discutere con Colin Powell i contorni di un possibile aiuto europeo agli Stati Uniti. Questa visita era del resto stata fissata da tempo, e più precisamente dal primo incontro interministeriale tra funzionari USA e Ue avvenuto a Washington il 2 marzo precedente.¹²² Il giorno successivo anche Prodi incontrò, insieme al Presidente di turno del Consiglio Verhostadt, il Presidente Bush.¹²³ Nel nuovo contesto che si era venuto a creare i rappresentanti europei non ebbe molto di concreto da offrire alla loro controparte, se si escludono i primi passi fatti dall'UE in materia di cooperazione giudiziaria e la condivisione dei buoni propositi sul Medio Oriente. Questo era molto poco considerando l'evoluzione degli eventi. Già il 18 settembre il Congresso USA aveva autorizzato la Casa Bianca ad intervenire militarmente contro qualsiasi Stato responsabile degli attentati e Bush nelle stesse ore stava accogliendo Tony Blair nella capitale americana. Il nome di Osama Bin Laden era quello che circolava con più insistenza, nonostante le smentite dello stesso capo dell'organizzazione terroristica, e di conseguenza una possibile invasione dell'Afghanistan era già nel mirino del CENTCOM. L'attivazione della Nato, come visto, era stata tempestiva, anche se complessivamente poco utile ai fini della campagna militare in preparazione. Le operazioni Active Endeavour nel Mediterraneo ed Eagle Assist negli Stati Uniti servirono soprattutto a liberare alcune risorse aereo-navali americane da spostare nell'Oceano Indiano, ma non incisero significativamente nello sviluppo dell'operazione Enduring Freedom.¹²⁴ Accertata questa marginalità della Nato, almeno in questa prima fase, restava da capire come e se gli USA avrebbero chiesto un aiuto bilaterale, anche militare, ai loro alleati europei. L'attenzione dei governi dalla seconda metà del settembre 2001 all'ottobre successivo si spostò di conseguenza su questo tema. In un momento di grandi aspettative per l'evoluzione istituzionale dell'Unione la questione non poteva che legarsi alla capacità di Bruxelles di fornire, se non altro, un coordinamento politico ai suoi Stati membri nel loro impegno fuori area. Il ruolo meramente simbolico delle istituzioni europee non era scontato e lo stesso presidente Prodi aveva generato aspettative parlando delle necessità di "difendere la libertà" e designando un parallelo tra l'aiuto americano durante la Seconda guerra mondiale e quello europeo dopo gli attentati.¹²⁵

Come è noto queste aspettative non trovarono corrispondenza. Alcuni autori non hanno anzi esitato a descrivere un'Europa non solo frammentata, nel suo complesso "bandwagon" delle decisioni americane in queste settimane, almeno fino all'invasione

¹²² Archivi del Parlamento Europeo, *First ministerial meeting between the EU and the new US Administration*, 2 marzo 2001 (classif.IP/01/301)

¹²³ Jean Monnet Chair Staff, *The European Union and the September 11th Crisis*, Miami Centre, Working Paper Series Vol. 1 . n.1, 2001 p.7

¹²⁴ Richard E.Rupp, *Nato after 9/11: an alliance in continuing decline*, Palgrave, New York, 2006, pp.93-120

¹²⁵ Wyn Rees (a cura di), *Redefining Transatlantic Security Relations: The Challenge of Change*, Volume 7, Issue 4, Manchester University Press, 2009, p.94

dell'Afghanistan.¹²⁶ In realtà la richiesta di un maggiore coinvolgimento di Bruxelles e una connessione tra la guerra al terrore e una ulteriore riforma della PESC si può intravedere in diverse dichiarazioni di alto livello di questi giorni, tra cui quelle della Commissione Europea e del governo tedesco.¹²⁷ A fronte di questo restavano però alcuni nodi irrisolti non solo sulla forma che un'iniziativa militare avrebbe dovuto avere, ma sulla legittimità internazionale di tale coinvolgimento. Mentre alcuni Stati membri infatti, come il Regno Unito, non sembravano avere esitazioni sul supporto inequivocabile da fornire all'alleato sul campo, un membro importante della Troika come Charles Michel (ministro degli esteri belga, che in quel momento ricopriva il ruolo di presidenza di turno del Consiglio), mise in guardia nei confronti di una possibile reazione eccessiva statunitense e di fatto si dissociò da qualsiasi supporto ad un'iniziativa militare.¹²⁸ Le reazioni dei singoli Stati membri, se si esclude il Regno Unito, furono altrettanto contraddittorie. Si vedrà ad esempio nei capitoli dedicati la difficoltà italiana a dispiegare delle risorse a sostegno delle forze USA, o i messaggi contrastanti provenienti dal Presidente Chirac e dal governo francese guidato da Lionel Jospin. Questa indeterminatezza e mancanza di coordinamento si riflessero nella lentezza di reazione europea. Il 7 ottobre gli Stati Uniti iniziarono l'invasione dell'Afghanistan, notificando insieme alla Gran Bretagna l'intervento alle Nazioni Unite. Questo avveniva appena tre settimane dopo gli attentati, quando a Bruxelles non si era ancora riusciti a convocare un GAERC che trattasse del pressante tema degli aiuti militari. Questa mancanza di coordinamento lasciò un vuoto decisionale che fu presto riempito dall'iniziativa franco-britannica. Nei capitoli successivi si tenterà di contestualizzare i motivi per cui Blair e Chirac, i leader certamente più esposti sul piano internazionale, tentarono di assumere la guida di un processo intergovernativo europeo che portasse gli Stati membri in una posizione di influenza maggiore degli eventi. Certamente tra le ragioni che si possono individuare ci sono elementi relativi al prestigio personale, così come alla cultura strategica degli Stati che rappresentavano.¹²⁹

Quel che è certo è che il Presidente francese e il Primo ministro britannico tentarono di influenzare con il proprio peso le decisioni dei Capi di Stato e di governo europei formando un "mini-direttorio" insieme con il cancelliere tedesco Schroder. La prima riunione dei tre si ebbe a Gand, eloquentemente organizzata prima del Consiglio Europeo del 19 ottobre. L'agenda fu preparata da Downing Street, e si concentrava da una parte sul Medio Oriente, già individuato come "punto caldo" di una potenziale offensiva diplomatica, e dall'altra sull'invasione dell'Afghanistan, alla quale il Regno Unito stava

¹²⁶ William Wallace, *American Hegemony: European Dilemmas*, Volume 73, Issue 1, p.113

¹²⁷ Toby Helm, *We must pay front-line role, says Schroder*, The daily Telegraph 1/10/2001; Ambrose Evans Pritchard, *Terror attacks will bring EU closer together*, The daily Telegraph, 3/10/2001

¹²⁸ Ambrose Evans Pritchard, *EU calls for intelligent and targeted response*, The daily Telegraph, 15/9/01

¹²⁹ Malena Britz, *European Participation in International Operations: The Role of Strategic Culture*, cap. 1 "Strategic culture e participation in international military operations", Palgrave Macmillan, 2016

partecipando.¹³⁰ Nonostante le intenzioni iniziali tuttavia il meeting dei tre non produsse alcun reale risultato, se non quello di suscitare una reazione di sdegno da parte di tutti i governi non coinvolti, in particolare quello italiano.¹³¹ Anche il Presidente della commissione Europea Prodi criticò l'idea di creare un Direttorio che potenzialmente poteva orientare, se non addirittura sostituire, la "troika" di Bruxelles,¹³² ribadendo come solo uno sforzo collegiale con al centro la Commissione avrebbe potuto gestire la crisi.¹³³ Le conclusioni del Consiglio Europeo che si tenne a Gand subito dopo del resto non sembrarono recepire le suggestioni del mini-summit e, più che parlare di un sostegno pratico agli Stati Uniti, esse si concentrarono sulla necessità di rafforzare la PESC e di richiamare Washington alla responsabilità internazionale; una posizione che sembrava incredibilmente più vicina alla linea di prudenza belga che a quella partecipativa inglese.¹³⁴ Questo risultato era probabilmente, come ipotizzato da alcuni studi di relazioni internazionali, la conseguenza di una saldatura tra le idee del governo belga e una profonda ambiguità che iniziava ad emergere da parte di alcuni Stati, come la Germania, nei confronti delle operazioni americane.¹³⁵ Come correttamente sostenuto da Christopher Hill in una riflessione quasi contemporanea agli eventi, il fallimento di Gand fu l'unico vero tentativo fatto in Europa per tentare un coordinamento sulla guerra al terrore e la prima dimostrazione della scarsa credibilità che la "nuova" PESC aveva per gli Stati membri.¹³⁶

Eliminata la possibilità di un intervento coordinato europeo, nelle settimane successive a Gand i singoli governi si associarono alle operazioni americane, tentando se non altro di portarle nell'alveo di un coordinamento internazionale. Il 5 dicembre 2001 fu ospitata a Bonn una conferenza internazionale che avrebbe dovuto decidere l'assetto del Paese una volta liberato dai Talebani. All'incontro parteciparono diversi esponenti afgani in esilio in Europa, inviati dell'Alleanza del Nord e oppositori storici del regime talebano, tra cui il futuro presidente dell'amministrazione transitoria Hamid Karzai. Le conclusioni dell'incontro di Bonn furono accettate dalle Nazioni Unite con la Risoluzione 1386 del 20 dicembre 2001. L'operazione "Enduring Freedom" divenne quindi una missione

¹³⁰ Alaister Campbell, *The Campbell diaries*, Ottobre 19-20, 2001

¹³¹ Anthony Seldon, *The Blair effect (2001-2005)*, Little, Brown Book Group, Londra, 2005, p.394

¹³² Ambrose Evans Pritchard, *Prodi boycotted EU summit finale*, The daily Telegraph, 23/10/01

¹³³ Laura Fasanaro e Leopoldo Nuti, *Romano Prodi (1999-2004): so much to do at such a critical time*, ivi, p.239

¹³⁴ Archivi dell'Unione Europea, Parlamento Europeo, *European Parliament resolution on the results of the informal European Council meeting in Ghent*, 19 ottobre 2001

¹³⁵ Stefanie Von Hlatky parla di "hedging policy" intendendo un disimpegno mascherato da solidarietà. La studiosa prende proprio ad esempio la Germania; Stefanie Von Hlatky, *American allies in times of war*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p.9

¹³⁶ Christopher Hill, *EU Foreign Policy since 11 September 2001: Renationalising or Regrouping?*, Lectio magistralis tenuta allo Europe in the World Centre, University of Liverpool, 24 ottobre 2002 (<https://www.liverpool.ac.uk/media/livacuk/ewc/docs/hill2002.pdf>)

internazionale a guida americana e supportata dall'ONU, strutturandosi nella International Security Assistance Force (ISAF).¹³⁷ Tra novembre e dicembre del 2001 le forze armate di quattro Paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Italia e Olanda) raggiunsero il teatro delle operazioni nell'Oceano indiano, per partecipare all'ultima fase della campagna militare. Altri Stati seguirono tra gennaio e febbraio 2002. Tra le forze dispiegate in questo secondo momento ci furono anche navi militari tedesche e greche, nonché caccia F-16 appartenenti alla European Participating Air Force, composta da Belgio, Danimarca e Norvegia. Insieme a questa seconda ondata arrivò anche un contingente di 1.600 militari tedeschi, i quali avrebbero ben presto costituito il nocciolo duro di ISAF a Kabul, tanto da riuscire ad ottenere il comando dell'intera missione alla fine dell'anno.¹³⁸ L'Unione Europea per canto suo tentò di influenzare gli avvenimenti nel Paese asiatico chiarendo la sua estraneità alle operazioni militari, ma enfatizzando il suo ruolo nella ricostruzione. Nel gennaio 2002 Chris Patten partecipò al vertice di Tokyo che doveva decidere gli aiuti finanziari al Paese asiatico, impegnandosi per una cifra di 500 milioni da parte dell'Unione nel suo complesso, di cui 180 provenienti dal bilancio della Commissione.¹³⁹ Insieme agli aiuti arrivò anche la nomina di un Inviato Speciale nella persona di Klaus-Peter Klaiber, già collaboratore di Solana alla Nato.¹⁴⁰ L'inizio del 2002 segnò uno spartiacque per l'Unione. L'intenzione del Presidente Bush di continuare la guerra al terrore oltre all'Afghanistan portò infatti subito ad un irrigidimento oltre Atlantico, segnando il passaggio da una narrativa che voleva un'Europa unita per essere utile agli Stati Uniti alla ricerca di una indipendenza strategica dall'alleato americano.

L'impostazione di una politica industriale protezionista nel settore della Difesa, la creazione dell'EDA, la prima missione PESC Artemis, gli accordi di Berlin Plus e il dibattito che si creò sulla necessità di avere una politica estera unica in vista della Convenzione, sono tutti argomenti strettamente correlati alla guerra in Iraq e al crescere del divario transatlantico. La letteratura finora non ha ancora evidenziato quanto gli anni dal 2002 al 2003 abbiano cambiato nel lungo periodo l'impostazione del modo in cui Bruxelles ha iniziato a vedere l'alleanza euro-atlantica e di conseguenza anche il rapporto con la Nato; solo alcuni autori come Sarwar A.Kashmeri hanno compreso d'altronde quanto questo

¹³⁷ Toon Dirckx, *State-building in the Shadow of War: EU Capabilities in the Fields of Conflict Prevention and Peacebuilding in Afghanistan*, Centre for Conflict Studies, Utrecht, 2017, pp.7-8

¹³⁸ Malena Britz, *European Participation in international operations*, New Security Challenges Series, 2016, pp.178-179

¹³⁹ Questa cifra è stata ripresa da Edward V. Linden (a cura di), *Focus on Terrorism - Volume 9*, Nova Science Pub Inc, 2007. Sull'effettivo stanziamento di queste risorse si sono comunque riscontrati dati contrastanti. Il Consiglio Europeo ha dichiarato nel 2008 che nel Paese sono stati spesi collettivamente dall'Ue circa 3.7 miliardi dal 2002 al 2006, e questo ammontare complessivo è stata ripresa da gran parte della letteratura (https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/91660.pdf)

¹⁴⁰ Christopher Hill, *Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001*, ivi, pp.149-150

aspetto possa essere stato determinante anche nelle valutazioni contemporanee.¹⁴¹ Negli ultimi anni questo tema è stato approfondito superficialmente in alcune pubblicazioni istituzionali, in considerazione di recenti sviluppi come la creazione del Fondo Europeo per la Difesa. Vista l'importanza di questo elemento per i capitoli che seguiranno e la premessa stessa di questo lavoro, che si riproponeva di trovare le interconnessioni tra UE e Stati membri negli anni della guerra al terrore, si tenteranno ora di ripercorrere questi sviluppi, mettendoli in relazione non tanto con il tema (più vasto) del rapporto transatlantico, ma in una prospettiva utile a creare un parallelo con le evoluzioni diplomatiche intra europee contemporanee.

L'UE nella frattura transatlantica (2002)

Il discorso di George W. Bush del 29 gennaio 2002 sull' "asse del male" che additava Iran, Iraq e Nord Corea come Stati sostenitori del terrorismo è indubbiamente considerato il momento di svolta per le relazioni transatlantiche in seguito all'undici settembre, tanto dalla letteratura¹⁴² quanto dai protagonisti dell'epoca.¹⁴³ Le conseguenze internazionali di questo "State of the Union" sono state trattate da diversi giornalisti, storici, e politologi di entrambe le sponde dell'Atlantico, così come gli avvenimenti di quell'anno che portarono all'escalation irachena.¹⁴⁴ I primi mesi del 2002 furono in effetti importantissimi non solo per lo sviluppo della campagna in Medio Oriente che sarebbe iniziata nel giro di un anno, ma soprattutto per il cambiamento nel panorama internazionale a livello mondiale che ebbe inizio in quel momento. Questo cambiamento ebbe ovviamente al suo centro gli Stati Uniti, i quali erano all'epoca dei fatti in una condizione eccezionale che li vedeva come unica vera potenza mondiale.¹⁴⁵ Per quanto riguarda in particolare i rapporti con l'Europa, fu probabilmente la Conferenza sulla sicurezza di Monaco del 4 febbraio la prima occasione per un confronto euro-statunitense per vagliare le intenzioni dell'amministrazione Bush sulla campagna al terrore e sulla decisione di puntare al governo di Baghdad come obiettivo successivo. Il messaggio che il Vice Segretario alla Difesa Wolfowitz sembrò convogliare fu quello di una volontà americana ad andare avanti su una strada unilaterale, affermando che nel corso della

¹⁴¹ Sarwar A. Kashmeri, *America and Europe after the 9/11 and Iraq: the great divide?*, Potomac Books, Lincoln, 2008

¹⁴² John Peterson e Mark A. Pollack, *Europe, America, Bush: Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*, ivi, pp.134-136

¹⁴³ Intervista con Romano Prodi, Ventotene, 2 settembre 2019

¹⁴⁴ Per un'analisi accurata del contesto internazionale dal 2002 al 2003 si rimanda a Alex Miles, *US Foreign Policy and the Rogue State Doctrine*, Routledge, 2012

¹⁴⁵ È possibile che gli anni che vanno dal 1990 al 2010 possano essere considerati un momento eccezionale di ordine unipolare, attualmente superato di fatto grazie ai progressi economici e tecnologici europei e soprattutto cinesi; Ryan, Maria. *The Rise and Demise of American Unipolarism: Neoconservatism and US Foreign Policy 1989–2009*, *American Studies Journal* n.65, 2018

campagna al terrorismo “sarebbero stati gli obiettivi a determinare gli alleati, e non il contrario”. Un commento che acquisiva un chiaro significato, anche prendendo atto del ruolo assolutamente marginale giocato dalla Nato e dall’Europa nel suo complesso fino a quel momento in Afghanistan.¹⁴⁶ L’impressione generale fu quella di un disimpegno americano, politico e diplomatico, dalle dinamiche europee. Se fino all’anno precedente il dibattito era stato incentrato sull’opportunità o meno di integrare nella Nato la nuova politica di difesa europea, da Monaco questo tema sembra interessare molto relativamente la diplomazia americana. L’impressione di un disimpegno fu accentuata dal veloce passaggio di consegne che ci fu proprio in quelle settimane in Kosovo e Macedonia.¹⁴⁷ Il ridimensionamento dell’attenzione dedicata all’Europa può risultare comprensibile in un momento in cui si era già deciso che la natura della campagna contro il terrore, qualunque ne fosse stato l’obiettivo, sarebbe stata militare. In questo dominio le capacità europee non erano minimamente in grado di sostenere uno sforzo prolungato in uno scenario lontano dal continente. Come sottolineato dal Segretario Generale della Nato Robertson proprio a Monaco, la scelta che sembrava porsi all’inizio dell’anno sembrava quindi essere solo tra un unilateralismo di forma e uno de facto.¹⁴⁸ Insieme a queste considerazioni è nota l’ostilità che il governo francese e quello tedesco mostrarono nei confronti della definizione di “asse del male” fin dal primo momento, sia dal punto di vista indiziale (mancanza di ogni connessione con gli attentatori dell’undici settembre) che sostanziale (eterogeneità degli Stati citati da Bush). Un membro importante della “Troika”, il Commissario Patten, si fece subito portatore di questi dubbi con la stampa, iniziando un rapporto conflittuale con i “falchi” dell’amministrazione americana che sarebbe anche continuato in futuro.¹⁴⁹

La Commissione Europea del resto, come testimoniato dall’ex Presidente Romano Prodi, si era già schierata su una linea fortemente scettica verso ogni intervento armato. Questa posizione era certamente motivata, oltre che alle personali convinzioni dei singoli Commissari, anche dal rapporto “fluidico” e amichevole che intercorreva tra Prodi, il Presidente Chirac e il Cancelliere Schoder. Non devono sorprendere quindi le critiche sempre più stringenti provenienti da Bruxelles fin dall’inizio dell’anno e tendenti a marginalizzare Downing Street, unica voce apertamente discordante verso una linea di cautela prevalente in Europa.¹⁵⁰ A partire dal discorso di Bush sull’ “asse del male” la narrativa sulla guerra al terrore nel continente inizia a cambiare lentamente ed

¹⁴⁶ Nicole Gnesotto, *America’s military strategy after 9/11: impact on Europe*, EUISS (European Institute for Security Studies), 2012

¹⁴⁷ Stefan Ganzle e Allen G.Sens (a cura di), *The Changing Politics of European Security: Europe Alone?*, Palgrave Macmillan, New York, 2007 pp.209-210

¹⁴⁸ George Robertson, “*NATO’s Future*” *Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson*, Munich conference on Security Policy, 2002

¹⁴⁹ Toby Helm e Ben Fenton, *Germany and France warn Bush over Iraq*, 19/2/2002

¹⁵⁰ Intervista con Romano Prodi, Ventotene, 2 settembre 2019

inesorabilmente. Dal punto di vista diplomatico la “Troika” inizierà a perseguire una politica di pacificazione con l’Iran, uno “Stato canaglia”, considerato uno dei principali pericoli per la stabilità internazionale dall’amministrazione americana. Questa strada di dialogo fu iniziata proprio da Patten, Solana e dai diversi presidenti di turno del Consiglio che si succederanno fino al 2005 (dopo il Belgio, Spagna, Danimarca, Grecia e Italia). Le istituzioni europee saranno in prima linea nel confronto con Teheran, guidando numerose missioni organizzate a stretto contatto con l’Auswärtiges Amt a Berlino e il Quay d’Orsay a Parigi.¹⁵¹ Al negoziato si unirà poco dopo anche il governo britannico, riuscendo nel determinante obiettivo di ottenere un primo accordo per limitare gli sviluppi del programma nucleare iraniano nel 2003 e un secondo nel 2004.¹⁵² Sul piano militare, invece, il terreno di contrasto (che determinerà, come si vedrà, anche motivi di incomprensione con Londra e Roma) si sposterà sui progetti di integrazione nell’ambito PSDC. Oltre al ricorrente tema delle capacità militari europee, esemplificate dal dibattito sui “battlegroup”, l’attenzione si sposterà sui lavori del gruppo Difesa della Convenzione sul Futuro dell’Europa presieduta da Giscard d’Estaing, la quale inizierà per la prima volta ad evidenziare come il tema delle capacità militari non potesse essere disconnesso da quello dell’autonomia industriale e tecnologica rispetto agli Stati Uniti.¹⁵³ Per comprendere questo confronto transatlantico e intra-europeo sulla Difesa si deve premettere che la guerra in Iraq creò due linee di azione profondamente diverse riguardo al ruolo e alle ambizioni europee e al rapporto con la Nato. La linea franco-tedesca, sostenuta dalla Commissione, portò avanti per tutto l’anno una serie di iniziative che punteranno sul concetto di indipendenza strategica di sviluppo di capacità militari “stand alone”, ossia potenzialmente disconnesse dall’Alleanza Atlantica. L’elaborazione intellettuale e legislativa del Parlamento e del Consiglio, nonché le azioni intraprese dalla Commissione, riflettono chiaramente questa linea di azione, volontariamente provocatoria dei “paletti” che Madeline Albright aveva fissato per rendere la PESC accettabile oltre oceano. In effetti, pur non esplicitandone le cause, alcuni autori lasciano intendere che proprio dopo il gennaio 2002 ci sia stata un’accelerazione e addirittura un’ “urgenza” a rendere operativa una politica di Difesa europea che fosse credibile. D’altra parte, proprio nello stesso lasso di tempo, non si può sottovalutare lo sforzo compiuto da alcuni esponenti istituzionali comunitari (come Javier Solana) e nazionali (Berlusconi e Blair) per riportare questa elaborazione nell’alveo rassicurante della Nato, rifiutando cooperazioni rafforzate e proposte di riforma credute troppo rivoluzionarie.

È significativo il fatto che i primi passi verso l’elaborazione del concetto di indipendenza strategica europea nei confronti degli Stati Uniti siano stati compiuti poche settimane dopo il discorso sull’asse del male di Bush, quando ancora le cancellerie europee non

¹⁵¹ Chris Patten, *Not quite the diplomat*, ivi, p.161

¹⁵² Archivi online dell’Unione Europea, Servizio per l’Azione Esterna, EU-NATO cooperation, 2016

¹⁵³ Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou, Elias Carayannis, *The Emergence of EU Defense Research Policy: From Innovation to Militarization*, Edizioni Springer, New York, 2018, p.23

avevano iniziato quella forte contrapposizione che avrebbe portato alla spaccatura del 2003. Furono Romano Prodi e il Commissario alla ricerca di origine vallone Philippe Busquin ad organizzare il primo *working group* sulla Difesa composto da membri del Parlamento Europeo, accademici ed esperti del settore spesso legati all'industria degli armamenti.¹⁵⁴ La riunione di questo "Group of personalities" (GOP), i cui lavori continuarono per tutto il corso del 2002, sarà determinante perché da una parte darà il via al principale lavoro in materia PSDC fatto prima del Trattato di Lisbona, ossia il progetto ESRAB (European Security Research Advisory Board), e dall'altra getterà la legittimazione per ciò che diventerà l'Agenda Europea della Difesa.¹⁵⁵ Il filo rosso seguito dal GOP era quello della necessità di garantire all'Unione Europea un tessuto tecnologico e industriale autonomo sia dalle capacità Nato sia in particolare dagli Stati Uniti. Il presupposto del lavoro era che l'Europa avrebbe dovuto essere il più possibile indipendente da eventuali interruzioni dagli approvvigionamenti causati da incomprensioni politiche con i suoi tradizionali alleati. L'idea esplicitata era quindi quella di passare da un mercato della Difesa "aperto" ad uno "chiuso", favorendo un protezionismo continentale.

Questa nuova politica divenne nota con l'acronimo di EDTIB – European Defence Technological Industrial Base – e in tal modo contrapposta anche nella forma ad un'altra forma di condivisione tecnologica di cui si parlava negli anni 2000: la Transatlantic DTIB.¹⁵⁶ Nel lavoro del gruppo di esperti ebbe un ruolo fondamentale il Parlamento Europeo, il quale si stava organizzando per creare un sottogruppo da affiancare alla Commissione agli Esteri (AFET) che si sarebbe occupato esclusivamente di Difesa (Security and Defence Committee – SEDE, i cui lavori iniziarono dal 2004). Le lobby degli armamenti ebbero in questo frangente un ruolo chiave. Gran parte dei lavori del GOP e del Parlamento furono infatti coordinati e indirizzati dall'alleanza politico-industriale Kangaroo Group.¹⁵⁷ In particolare l'ex membro del Parlamento europeo Karl von Wogau si batté per stabilire un'alleanza tra le industrie europee del settore aeronautico (EADS e ASD), le quali convinsero Giscard a dedicare particolare attenzione alla Difesa nel corso dei lavori della Convenzione.¹⁵⁸ Il Commissario agli Affari Regionali Michel Barnier, molto vicino al Presidente Chirac, fu incaricato di presiedere un piccolo gruppo di lavoro che lavorò a stretto contatto con il GOP già voluto dalla Commissione. In un solo mese (dicembre 2003)

¹⁵⁴ Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou, Elias Carayannis, *The Emergence of EU Defense Research Policy: From Innovation to Militarization*, *ibidem*

¹⁵⁵ European Security Research Advisory Board, *Meeting the challenge: the European Security Agenda*, Bruxelles, 2006

¹⁵⁶ Steve Marsh e Wyn rees, *The European Union in the Security of Europe: From Cold War to Terror War*, Routledge, Londra, 2011, pp.72-79

¹⁵⁷ Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou, Elias Carayannis, *The Emergence of EU Defense Research Policy: From Innovation to Militarization*, p.24

¹⁵⁸ Malte Luehmann, Corporate Europe Observatory, *Lobbying warfare – the arms industry's role in building a military Europe*, Bruxelles, 2011

Barnier produsse un documento che subordinava la creazione di capacità militari europee, un tema come si è visto discusso fin da Saint Malò, a delle economie di scala nell'industria degli Armamenti. La Convenzione non cercava solo un gruppo di studio come altri già esistenti, ma la creazione di un vero organismo che lavorasse, nel settore industriale della Difesa, espandendo le competenze della Commissione in questo delicato campo attraverso il punto d'entrata della politica di ricerca e industriale. Il nuovo organismo doveva essere strettamente legato alle istituzioni comunitarie e non semplicemente intergovernativo. Ciò significava che tutte le istituzioni che erano state in qualche modo associate alla UEO in corso di smantellamento, dalla recente OCCAR¹⁵⁹ per la parte di armamenti alla vecchia FINABEL per le strategie militari,¹⁶⁰ si dovevano superare per permettere lo sviluppo di un'Agenzia che fosse uno strumento operativo sovranazionale. Lo scopo di tale strumento, coerentemente con l'identità dei gruppi industriali che ne auspicavano la creazione, doveva anche essere quello di cooperare con l'ASE – Agenzia Spaziale Europea - per garantire lo sviluppo di una cultura strategica spaziale.¹⁶¹ Lo scopo di tale strumento, coerentemente con l'identità dei gruppi industriali che ne auspicavano la creazione, doveva anche essere quello di cooperare con l'ASE – Agenzia Spaziale Europea - per garantire lo sviluppo di una cultura strategica spaziale.¹⁶² L'obiettivo era quello di connettere le necessità tecnologiche ed industriali dell'agenzia civile ed intergovernativa ASE con quelle della futura Agenzia militare europea, creando un framework di riferimento unico per tutte le attività fuori orbita.¹⁶³

Oltre alla base industriale il livello di maggiore interesse divenne quello operativo. In effetti, secondo le previsioni degli "Headline goals" di Helsinki, l'UE si sarebbe dovuta dotare come visto di una forza di reazione rapida. Il comando di tale forza avrebbe dovuto essere teoricamente in capo alla Nato, visto che all'epoca non esisteva nessuna struttura

¹⁵⁹ Operativa a partire dal 2001, l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement) è un'agenzia multinazionale partecipata da diversi Stati membri dell'UE e dedicata allo sviluppo comune di sistemi militari

¹⁶⁰ Lo European Army Interoperability Centre è un Centro di ricerca strategica con sede a Bruxelles nato nel 1953 su impulso dei membri dell'Unione Europea Occidentale per condividere nozioni di dottrina militare, soprattutto nel dominio terrestre.

¹⁶¹ Tra il 2001 e il 2002 la NASA iniziò l'esplorazione di Marte con i primi rover da ricognizione. I documenti strategici prodotti da diversi centri di ricerca (IAI, IRIS, etc..) sottolinearono più volte come l'Europa rischiasse di rimanere indietro ai suoi principali competitors senza seri investimenti pubblici nel settore.

¹⁶² Tra il 2001 e il 2002 la NASA iniziò l'esplorazione di Marte con i primi rover da ricognizione. I documenti strategici prodotti da diversi centri di ricerca (IAI, IRIS, etc..) sottolinearono più volte come l'Europa rischiasse di rimanere indietro ai suoi principali competitors senza seri investimenti pubblici nel settore.

¹⁶³ Vale la pena ricordare come l'UE fosse impegnata in un lungo contenzioso in questi anni tra la sua agenzia satellitare GNSS e la NASA sulla possibilità di usare un sistema di posizionamento GPS alternativo a quello americano (progetto Galileo). Nel dicembre 2001 Wolfowitz aveva chiesto ufficialmente di sospendere l'iniziativa, che rischiava di mettere a repentaglio le capacità operative della Nato. Gli Stati UE avevano tuttavia già investito nell'idea 4 miliardi di euro in soli due anni (Sarwar A. Kashmeri, *America and Europe after the 9/11, Great Divide*, *ivi*, cap.6 "Galileo finds its own position")

assimilabile ad un quartiere generale esclusivamente europeo. Ciò nonostante il Consiglio Europeo di Laeken di dicembre aveva dato mandato ad un nucleo di esperti di valutare un Piano d’Azione sulle “military capabilities” che l’UE avrebbe potuto esercitare autonomamente dalle linee strategiche dell’Alleanza Atlantica, una decisione sulla quale c’era stata tensione soprattutto tra i ministri della Difesa di Italia e Regno Unito e quelli di Francia e Germania.¹⁶⁴ Un comando alternativo alla Nato avrebbe potuto essere lo European Union Military Committee, un organismo nuovo, la cui creazione era stata sempre prevista ad Helsinki, e il cui compito avrebbe dovuto essere quello di radunare generali di corpo d’armata di diversi Stati membri con un ruolo simile a quello degli rappresentanti permanenti. I 60.000 uomini della Forza di Reazione Rapida che dovevano, sempre secondo gli impegni di Helsinki e Laeken, costituire il nucleo delle future forze armate europee, avrebbero potuto avere quindi un coordinamento unico, anche se intergovernativo e non comunitario.¹⁶⁵ I tempi furono considerati maturi anche per la creazione del primo libro bianco sulla Difesa; anche se il termine fu osteggiato perché considerato troppo ambizioso, un gruppo di istituti di ricerca guidati dallo European Institute for Security Studies furono in effetti incaricati di scrivere alcune indicazioni da consegnare a Javier Solana. Queste indicazioni saranno ampiamente sfruttate per la scrittura del primo documento strategico europeo l’anno successivo.¹⁶⁶ La prevedibile reazione anglo-americana a questi movimenti fu quella di una chiusura totale, e di una puntualizzazione che, soprattutto in un momento delicato come nella guerra al terrore, l’indebolimento della Nato era un errore da evitare. Queste chiusure, di cui si fecero portatori diplomatici e generali di entrambi i Paesi, non fecero che ampliare le divisioni già esistenti.¹⁶⁷

Nella prima metà del 2002, altri tre eventi significativi nelle relazioni transatlantiche contribuirono ad esasperare il clima molti mesi prima della rottura dell’anno successivo: il primo di questi fu la scelta della Commissione Europea di varare una serie di misure protezioniste sull’acciaio e su altri prodotti finiti, riprendendo una guerra commerciale che dopo l’undici settembre si era di fatto interrotta; il secondo fu il rifiuto da parte del governo tedesco di ospitare una riunione degli oppositori al regime di Saddam a Berlino, chiudendo le porte ad un qualsiasi dialogo tentato anche dagli esponenti moderati dell’amministrazione Bush; il terzo fu una piccola escalation diplomatica tra alcuni

¹⁶⁴ Il panel dell’ECAP (European Capabilities Action Plan) era composto dal generale italiano Vincenzo Camporini, Marc Perrin de Brichambaut per la Francia, Richard Heatfield per la Gran Bretagna e il generale tedesco Wolfgang Schneiderhan – Intervista con il Generale Vincenzo Camporini, Roma, 17 luglio 2018

¹⁶⁵ Gordon Adams, *Transforming European Militaries: Coalition Operations and the Technology Gap*, Routledge, Londra, 2006, pp.108-109

¹⁶⁶ Frederi Merand, *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p.131

¹⁶⁷ Benedict Borgan, *Row over US veto on EU army*, 15/3/2002 – Ambrose Evans Pritchard, *Britain caves in on Euro army*, 16/3/2002

Commissari Europei e l'asse anglo-americano sempre sull'Iraq, il primo di cui si abbia memoria nella storia delle istituzioni europee in tema di politica estera.

Anche se apparentemente disconnessi tra loro, questi singoli episodi possono facilmente essere assimilabili per rendere esemplificativo come il contesto politico e diplomatico tra le due sponde dell'atlantico fosse cambiato in pochissimo tempo. Per quanto riguarda la "nuova guerra commerciale", come fu soprannominata da alcuni quotidiani dell'epoca,¹⁶⁸ essa non fu affatto nuova, ma la semplice riedizione delle tensioni esistenti in alcuni settori, come quello dell'aeronautica civile, fin dal 2001. Il dossier sulla competizione iniqua portata avanti dagli Stati Uniti in spregio alle regole della neonata organizzazione mondiale del commercio era stato un tema trattato dalla Commissione fin dal suo insediamento.¹⁶⁹ Il tema era stato di fatto accantonato dopo l'undici settembre, ma riemerse con prepotenza quando il 5 marzo gli Stati Uniti scelsero di limitare le importazioni di acciaio e alluminio. Questo generò una risposta immediata da parte di Bruxelles, già impegnata sul dossier da diversi anni, che sottolineò la reciprocità che avrebbe avuto qualsiasi misura protezionista da parte americana. L'opportunità di procedere con delle sanzioni e di citare gli USA in sede OMC fu vagliata basandosi su considerazioni dettate dal contesto politico.¹⁷⁰ Proprio negli stessi giorni gli Stati Uniti stavano esercitando pressioni su diverse capitali europee per ospitare un incontro di diversi esponenti in esilio o dissidenti del regime iracheno, sperando di ricevere da questo consesso una legittimazione per un cambio di regime che potesse essere accettato dalle Nazioni Unite. L'idea era quella di ripercorrere il successo dell'incontro di Bonn sull'Afghanistan, organizzando una legittimazione sia interna che esterna di un nuovo governo, sulla scorta di quanto era già avvenuto con la leadership di Hamid Karzai. La richiesta del Dipartimento di Stato USA, consegnata alla Germania, venne tuttavia disattesa.¹⁷¹ Nessuno Stato europeo, eccetto il Regno Unito, si dimostrò disponibile ad organizzare la conferenza. Alla fine, l'incontro ebbe effettivamente luogo a Londra, sostenuto dalla CIA e dal MI6, ma con esiti pressoché nulli.¹⁷²

A questo rifiuto seguirono due pesanti dichiarazioni, una del Commissario Europeo Patten e una da parte dello stesso Presidente Prodi. Il Commissario inglese, in aperta critica ormai con il suo governo e quello americano, scrisse un articolo sul Washington Post parlando di uno spirito di "sufficienza" verso l'Europa da parte degli Stati Uniti, assolutamente inadatto al complesso contesto internazionale in Medio Oriente. Il riferimento era dovuto

¹⁶⁸ Ambrose Evans Pritchard, *EU's new front in steel trade war with Washington*, The daily Telegraph, 15/3/2002

¹⁶⁹ Steve Marsh e Hans Mackenstein, *The International Relations of the EU*, Routledge, New York, 2005, pp.115-123

¹⁷⁰ Intervista con Romano Prodi, Ventotene, 2 settembre 2019

¹⁷¹ Ben Fenton, *Europe snubs US request to host summit of Iraqi exiles*, The daily Telegraph, 27/3/2002

¹⁷² Keith Crane, *After Saddam: Prewar Planning and the Occupation of Iraq*, Rand corporation, 2008, pp.27-28

ad una nuova escalation del conflitto israelo-palestinese, in cui l'opinione pubblica americana ed europea sembravano aver preso posizioni contrapposte.¹⁷³ Prodi invece, rivolgendosi sempre alla stampa, additò Londra come "cattivo Paese europeo" perché troppo prono ai capricci di Washington sull'Iraq.¹⁷⁴ Queste esternazioni andavano di pari passo con una spinta apertamente federalista che la Commissione stava perseguendo nel processo costituente¹⁷⁵ e che le trovava periodicamente allineate a Berlino e Parigi e contrapposte al governo italiano ed inglese.¹⁷⁶ Nelle sue memorie e nelle interviste rilasciate dopo il termine del suo incarico istituzionale l'ex Commissario Patten, pur ribadendo le sue convinzioni sugli errori compiuti da Bush e Blair nel corso del loro mandato,¹⁷⁷ affermerà di essere stato sempre in grande sintonia con l'Alto Commissario Javier Solana. Nelle parole dell'attuale Cancelliere onorario di Oxford, la guida bicipite della politica estera europea, osteggiata soprattutto dalla Francia che vi vedeva una fonte di rischio,¹⁷⁸ avrebbe in realtà funzionato bene per l'abilità dei due diplomatici di sostenersi tra loro.¹⁷⁹ In realtà, come sottolineato da studiosi come Leopoldo Nuti e Laura Fasanaro,¹⁸⁰ e confermato da alcune interviste condotte per questa tesi,¹⁸¹ l'Alto Rappresentante per la politica estera avrebbe sempre voluto mantenere un profilo ben diverso da quello della Commissione, dando un'immagine soprattutto a livello transatlantico distinta da quella di Patten. La Commissione Prodi a sua volta avrebbe espresso in più di un'occasione la volontà di entrare nel merito di alcune competenze esclusive dell'AR (come quella della politica di Difesa), ricevendo tuttavia segnali poco incoraggianti dal Consiglio in tal senso.¹⁸²

Da quanto risulta infatti l'Alto Rappresentante europeo avrebbe condotto per tutto l'anno un'opera di mediazione costante con Washington, trovando più alleati a Londra che a Bruxelles. La strategia di ridimensionamento della crisi da parte di Solana iniziò già a febbraio, con un richiamo formale ai ministri degli esteri europei che "non mostravano

¹⁷³ Ambrose Evans-Pritchard, *Patten, the EU bruiser, upset US and Israel*, The daily Telegraph, 11 maggio 2002

¹⁷⁴ David Rennie, *Straw rebukes EU chief for attack on American link*, The daily Telegraph, 9 maggio 2002

¹⁷⁵ Laura Fasanaro e Leopoldo Nuti, *Romano Prodi (1999-2004): so much to do at such a critical time*, ivi, p.230

¹⁷⁶ Joe Murphy, *Blair tries to block Brussels sanctions*, The daily Telegraph, 21 aprile 2002

¹⁷⁷ Chris Patten, *History will judge Blair as a defender of Bush's agenda above Britain's*, The guardian, 19 settembre 2005

¹⁷⁸ Simon Coss, *Germany and France push for end the Patten-Solana confusion*, Politico, 11/28/01; <https://www.politico.eu/article/germany-and-france-push-for-end-to-patten-solana-confusion/>

¹⁷⁹ Chris Patten, *Not quite the diplomat*, cfr

¹⁸⁰ Laura Fasanaro e Leopoldo Nuti, *Romano Prodi (1999-2004): so much to do at such a critical time*, ivi, p.236

¹⁸¹ Fonte anonima intervistata per la stesura della tesi (D.M.)

¹⁸² Laura Fasanaro e Leopoldo Nuti, *Romano Prodi (1999-2004): so much to do at such a critical time*, ivi, pp.235-237

il dovuto rispetto all'alleato americano".¹⁸³ A questo seguì un importante coinvolgimento di Colin Powell nel "quartetto per il Medio Oriente", che ebbe il risultato di dare credibilità, almeno per breve tempo, agli sforzi diplomatici congiunti euro-americani.¹⁸⁴ A maggio il Presidente Bush e sua moglie Laura si recarono in Europa per una lunga visita diplomatica. Il Presidente americano visitò Berlino e Parigi, per poi partecipare con i principali leader europei alla commemorazione dello sbarco in Normandia, e infine all'incontro Nato-Russia organizzato da Silvio Berlusconi a Pratica di mare. In tutte queste visite di Stato, Bush fece continua menzione dell'Unione Europea e dell'importante ruolo che essa avrebbe avuto per il futuro della Nato e del Medio Oriente. Il Presidente sottolineò anche come, al di là della relazione con Londra, gli USA volessero sostenere gli sforzi europei verso una maggiore unità ed attendessero con interesse la futura evoluzione istituzionale dell'Unione. Ciò nonostante, egli non fece mai riferimento alla Commissione Prodi e tra tante destinazioni evitò la visita, forse considerata poco significativa, di Bruxelles. Il momento più importante della visita si ebbe probabilmente durante la commemorazione in Normandia, in cui il Presidente americano disse apertamente che la guerra al terrore era stata da lui pensata non solo per proteggere gli Stati Uniti, ma nazioni esposte al terrorismo come Francia, Italia, Russia e Germania.¹⁸⁵ Le parole pronunciate in questi giorni, come quella che sottolineava il debito di riconoscenza che avrebbe dovuto legare gli europei agli americani, saranno successivamente usate come parole d'ordine da Aznar, Blair e Berlusconi.¹⁸⁶

Il tour diplomatico primaverile anticipò diversi punti che sarebbero stati al centro del dibattito transatlantico di lì a breve. Tra il 22 e il 23 novembre 2002 si svolse a Praga un importante incontro della NATO, il cui scopo doveva essere quello di rimodulare l'alleanza dall'originale concezione difensiva ad una offensiva. Proprio durante questo vertice George W. Bush coniò l'espressione "coalition of the willing", riferendosi a quegli Stati, come il Regno Unito, che avevano mostrato una chiara volontà di aderire alla coalizione internazionale contro Saddam che si andava creando. Fu a Praga che la Nato per la prima volta stabilì un piano di creazione di capacità militari autonome da dispiegare sotto il controllo del quartiere generale Shape. La strutturazione di queste nuove capacità passava da un fronte operativo, ossia la messa a disposizione di una "forza di reazione rapida" da parte gli Stati membri, e da una condivisione tecnologico-industriale che avrebbe orientato le scelte strategico-logistiche. Anche se il piano venne avanzato

¹⁸³ Ambrose Evans Pritchard, *Show America more respect*, EU policy chief tells Bush critics, The daily Telegraph, 20/2/2002

¹⁸⁴ Wyn Rees (a cura di), *Redefining Transatlantic Security Relations: The Challenge of Change*, ivi, p.151

¹⁸⁵ Governo degli Stati Uniti, *Public Papers of the Presidents of the United States - George W. Bush*, Book I (January to June 30, 2002)/ Un report sommario del viaggio è anche riportato in William Shawcross, *Allies- The US, Britain, Europe and the War in Iraq*, Palgrave Macmillan, New York, 2012, pp.84-85

¹⁸⁶ Philip Delves Broughton, *Bush tells Europe it is time to repay debt to America*, The daily Telegraph, 26 maggio 2002

ufficialmente da Rumsfeld, il suo sviluppo era stato concordato, come è evidente, dal Segretario Generale Lord Robertson, e molto probabilmente da Solana stesso, consultato costantemente dal suo successore su ogni materia di qualche rilevanza, sia attraverso canali formali che informali.¹⁸⁷ La nuova cooperazione Ue-Nato aveva l'importante scopo di coniugare i due contemporanei allargamenti verso est: quello della Nato previsto per il 2004 e quello dell'UE, già avvenuto con il Trattato di Nizza. È evidente d'altronde, come ampiamente rilevato in studi successivi che si sono occupati del tema, che la sovrapposizione di una Forza di Reazione Rapida Nato e dei battlegroups europei non sembravano dare un'indicazione precisa della direzione nella quale si stava andando.¹⁸⁸

Lo sviluppo di due capacità militari con comandi diversi ma una composizione identica non poteva che generare confusione, nonostante le rassicurazioni provenienti dalle due parti. Non solo, ma anche gli aspetti di "ammodernamento" e "armonizzazione" citati nelle conclusioni di Praga entravano in un altro campo delicato e considerato strategico da Bruxelles: quello del *procurement*. Lo sviluppo di una base tecnologica transatlantica, oltre a rendere l'industria europea dipendente da quella più avanzata americana, avrebbe inficiato tutti gli sforzi fatti fino a quel momento per gettare le basi di una EDTIB autonoma, di fatto rendendo inutile la creazione di un'Agenza europea della Difesa.¹⁸⁹ Alcuni Stati membri del resto, tra cui la Francia, sembravano essere consci da diversi anni del possibile ruolo rivale della Nato e avevano per tempo intrapreso alcune contromisure, come quella di incoraggiare dei rapporti bilaterali per includere il Canada nella futura base industriale europea ma non gli Stati Uniti.¹⁹⁰ Tuttavia, alla luce dell'undici settembre e del nuovo ruolo proposto per l'Alleanza Atlantica, un qualche genere di cooperazione o scontro tra le nuove ambizioni delle due organizzazioni era inevitabile. L'Alto Rappresentante Solana e il Segretario Robertson avevano già deciso del resto quale strada intraprendere. Il 16 dicembre successivo, con gli accordi nominati "Berlin plus", la Nato e l'Unione Europea siglarono un accordo che garantiva una prima suddivisione dei rispettivi ruoli e competenze. Il testo definitivo non prevedeva un framework strategico comune per le due organizzazioni, ma metteva a disposizione gli asset di comando della Nato e le sue nuove capacità per ogni sviluppo successivo della PSDC. Emergeva chiaramente dal testo dell'accordo l'ammonimento che, nel suo sforzo di creare una Difesa comune, l'UE

¹⁸⁷ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, cap.4 "Institutional Framework for EU-NATO cooperation", Ashgate, Aldershot, 2006

¹⁸⁸ Gustav Lindstrom, *Enter the EU battlegroups*, Institute for Security Studies (EUISS), Chaillor papers n.97, Parigi, 2007

¹⁸⁹ North Atlantic Alliance, *Prague Summit declaration*, Praga, 21 novembre 2002

¹⁹⁰ Stefan Ganzle e Allen G.Sens (a cura di), *The Changing Politics of European Security: Europe Alone?*, ivi, pp.212-214

non avrebbe dovuto creare delle strutture di comando autonome che si sovrapponevano a quelle già esistenti.¹⁹¹

Questi sviluppi fecero ben poco per prevenire un cristallizzarsi delle posizioni tra gli Stati europei pro e contro la guerra. Entro fine anno, un nuovo aspro scambio tra Berlino e Washington si ebbe in merito ad alcune controverse affermazioni del ministro della giustizia tedesco, la signora Daubler-Gmelin, la quale paragonò l'amministrazione Bush ad Hitler nel suo tentativo di spostare l'attenzione dell'opinione pubblica dagli affari interni al Medio Oriente.¹⁹² Comprensibilmente il commento fu visto da Bush come un attacco personale, e a Schroder fu rifiutato un incontro che sarebbe stato chiarificatore con il Presidente, nonostante il tentativo di mediazione di Blair. In tutta risposta, sembra che la delegazione tedesca, al successivo vertice di Praga, abbia portato avanti una linea di dura contrapposizione ai piani di Rumsfeld, e che abbia accettato le conclusioni solo grazie alla mediazione di Solana.¹⁹³ In quei mesi era già iniziato il confronto alle Nazioni Unite tra gli Stati Uniti e i loro alleati, con in testa ovviamente il governo di Londra, e l'alleanza franco-tedesca che si andava rafforzando. La Commissione Europea, per bocca di Chris Patten, si schierò come prevedibile con decisione, seppur con diplomazia, a favore di questi ultimi.¹⁹⁴ L'attivismo di Romano Prodi si stava del resto esercitando in questi mesi su più fronti. Fu sua per esempio l'iniziativa politica di lanciare un progetto riservato dal nome "Penelope" sotto la supervisione del diplomatico francese François Lamoureux, il cui obiettivo era quello di ridisegnare l'architettura istituzionale dell'Unione trasferendo poteri dal Consiglio alla Commissione. Il progetto, di chiaro stampo federalista, venne mantenuto per mesi nella più assoluta segretezza e infine passato alla stampa prima del tempo.¹⁹⁵ Quando il lavoro fu pubblicato come contributo al dibattito per la Conferenza intergovernativa della Convenzione, nel novembre 2002, persino diversi Commissari europei sembrarono all'oscuro del contenuto del testo.¹⁹⁶ Le suggestioni istituzionali contenute in "Penelope" vennero prevedibilmente accantonate da Londra, risultando indigeste soprattutto per la scelta che era alla premessa stessa del documento tra l'accettazione dei nuovi trattati o l'abbandono forzato dell'Unione. Questa dicotomia non poteva che risultare paradossale per Blair, il quale stava conducendo una battaglia con la

¹⁹¹ Laura Chappell, Jocelyn Mawdsley, Petar Petrov, *The EU, Strategy and Security Policy: Regional and Strategic Challenges*, cap. 10, *EU-NATO relations Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation* Routledge, Londra, 2018

¹⁹² Tom Lansford, *Old Europe, New Europe and the US: Renegotiating Transatlantic Security in the post 9/11 era*, Ashgate, Aldershot, 2005, p.30

¹⁹³ Kate Connolly, *US refuses Schroder a meeting with Bush*, The daily telegraph 19/11/2002; Anton La Guardia, *Pressure grows on Berlin to repair rift with Washington*, The daily Telegraph, 4/10/2002

¹⁹⁴ European Parliament, *Speech by Chris Patten on Iraq*, 9 ottobre 2002

¹⁹⁵ Jan van der Harst e Gerrit Voerman, *An Impossible Job? - The Presidents of the European Commission 1958-2014*, cap.10 *Romano Prodi (1999-2004): so much to do at such a critical time*, a cura di Laura Fasanaro e Leopoldo Nuti, ivi, pp.243-244

propria opinione pubblica per rendere accettabile la costituzionalizzazione dell'architettura europea. Il caso di Penelope è d'altronde esemplificativo di un nuovo atteggiamento più deciso da parte della Commissione, sempre più evidentemente schierata su posizioni politiche forti e controverse.¹⁹⁷

La politica di sicurezza e difesa comune dopo l'invasione dell'Iraq (2003)

Il gennaio del 2003 sarà il momento chiave per l'evoluzione del dibattito europeo ed internazionale sul regime di Saddam Hussein. L'approssimarsi dell'invasione dell'Iraq portò ad un confronto sempre più serrato tra il "gruppo dell'Eliseo", guidato da Francia e Germania ed ostile ad un'invasione unilaterale del Paese, e "il gruppo degli otto", alleanza trasversale filo-atlantica frutto dell'iniziativa della Casa Bianca e di Downing Street.¹⁹⁸ All'apice della crisi, quasi incredibilmente, negli atti del Consiglio Europeo o nelle dichiarazioni ufficiali dei responsabili della Troika diplomatica non c'è traccia di uno scambio di opinioni sull'Iraq o di una chiara divergenza tra Stati membri. Se è vero che i due fronti scelsero principalmente le Nazioni Unite come terreno di scontro e che a Bruxelles il tema iracheno arrivò sempre molto attutito e considerato una sorta di taboo,¹⁹⁹ è altrettanto indubbio però che c'è una coincidenza interessante tra lo sviluppo effettivo della prima dimensione operativo/strategico europea e la guerra in Iraq. Questa sovrapposizione può avere molte cause, non ultima la scelta di impegnare per la prima volta l'integrazione europea in un settore specifico, quello della sicurezza, che era sentito come di stretta attualità politica. La caratterizzazione dell'Europa come attore attivo alla guerra al terrore, benché non sussidiario agli Stati Uniti, può essere letto o come uno sforzo inutile, vista la mancanza di effettive capacità militare autonome,²⁰⁰ o al contrario come un importante pilastro da affiancare alle missioni civili già in atto sotto l'egida comunitaria.²⁰¹ Oltre a queste interpretazioni, rivolte soprattutto all'efficacia esterna della PSDC, c'è tuttavia un'altra chiave di lettura degli eventi che passa per il dibattito inter-europeo su cosa la guerra al terrore dovesse essere e in che modo l'Europa dovesse rispondere.

In realtà il dibattito tra gli Stati membri sull'Iraq trovò eco a Bruxelles in più di un'occasione ma, a ben vedere, solo in modo indiretto. A maggio del 2002 per esempio il Parlamento Europeo, deprecando l'inattività del Consiglio sul dossier Medio Orientale,

¹⁹⁷ Sonja Puntcher Riekmann, *Europa Res Publica*, I edizione, Boehlau Verlag, Vienna, 2006, pp.71-78

¹⁹⁸ Il tema verrà trattato in modo esaustivo nei capitoli successivi

¹⁹⁹ Chris Patten, Not quite diplomat the diplomat, cfr

²⁰⁰ Alistair Shepherd, *Irrelevant or Indispensable? ESDP, the 'War on Terror' and the Fallout from Iraq*, International Politics volume 43, 2006

²⁰¹ Felix Berenkoetter, *What war on terror we are talking about? A response to Alistair Shepherd*, International Politics volume 43, 2006

vincolò la Troika diplomatica a seguire una linea di ferma condanna di qualsiasi azione unilaterale atta a destabilizzare l'Iraq. Anche se nella Risoluzione licenziata dalla plenaria si riconosceva una violazione dei diritti umani da parte del governo iracheno e si chiedeva la convocazione di un tribunale internazionale, si affermava al contempo che il riconoscimento di un ordine internazionale multipolare era indispensabile rispetto ai contemporanei eventi che riguardavano soprattutto gli Stati Uniti.²⁰² La Commissione, dal canto suo, si esprime più volte sul tema a partire dal 2003, prendendo posizione contro ogni possibilità d'invasione unilaterale e quindi di fatto contestando, pur se indirettamente, la linea seguita dall'amministrazione Bush. Commenti negativi dell'atteggiamento americano, e positivi verso le proposte di mediazione di Francia e Germania, arrivarono per esempio da Romano Prodi a febbraio,²⁰³ mentre Chris Patten, sempre più esposto su una posizione ostile al suo governo, si disse sicuro che una invasione dell'Iraq avrebbe impedito al Paese di rialzarsi in futuro, anticipando che l'Unione non avrebbe aiutato in tal caso gli Stati Uniti.²⁰⁴ Negli stessi mesi tuttavia un altro influente membro della Troika, l'Alto Rappresentante Solana, bilanciò queste prese di posizione, dicendosi preoccupato dalla minaccia che l'Iraq poneva all'ordine internazionale. Solana fu anche l'unico esponente della Troika a dirsi "assolutamente convinto" della veridicità delle informazioni raccolte dagli Stati Uniti e presentate da Colin Powell alle Nazioni Unite.²⁰⁵ Le prese di posizione di Solana sul tema iracheno di gennaio e febbraio si scontrarono sempre con il significativo silenzio sull'Iraq degli altri due membri del trio diplomatico, ossia Patten e il ministro degli esteri greco Papandreu, presidente del GAERC in quanto rappresentante di turno del Consiglio. In realtà, proprio il ruolo del ministro Papandreu nei rapporti euro-atlantici di questi mesi, poco indagato dagli studi sul post-undici settembre, risulta essere di notevole interesse per comprendere come, nel periodo che precedette la guerra in Iraq, Bruxelles venne chiamata in causa sia dagli Stati membri che dagli Stati Uniti sulla crisi che stava avendo luogo.

Tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003 Atene rappresenterà uno dei luoghi chiave dove si svolgerà il braccio di ferro diplomatico tra i "Paesi dell'Eliseo", contrari alla guerra in Iraq, e i sostenitori invece della "lettera degli otto", che avevano preso posizione per una linea esplicitamente filostatunitense. Papandreu in particolare sarà, ancor di più del Primo ministro Simits, il crocevia di costanti pressioni da parte britannica, francese e americana fin dal dicembre 2002, per convincere il governo titolare della Presidenza a prendere una posizione chiara sull'Iraq e spingere in tal modo anche le istituzioni comunitarie ad intervenire a favore di uno dei due schieramenti che si stavano allora creando. A

²⁰² Archivi online del Parlamento Europeo, *Resolution on the situation in Iraq eleven years after the Gulf War*, 16 maggio 2002

²⁰³ Giampaolo Cerri, *Iraq: Prodi, ok a Francia e Germania*, Corriere della sera, 10/2/3

²⁰⁴ Ian Black, *Patten warns US over aid for Iraq*, The guardian, 14/1/2003

²⁰⁵ Andrew Beatty, *Solana says Powell's evidence is irrefutable*, EU Observer, 7/2/2003

testimoniare queste pressioni è l'allora ambasciatore americano John Brady Kiesling, il quale riporta, anche se solo sommariamente, una serie di incontri avvenuti con il governo greco da gennaio a marzo 2003 da parte di diversi diplomatici. Per parte americana, lo scopo ultimo ovviamente sarebbe stato quello di presentare prove sulla pericolosità di Saddam.²⁰⁶ Papandreou, politico di esperienza, si manterrà tuttavia lontano dalla linea di demarcazione più netta, provando anzi a farsi carico in questo periodo, probabilmente insieme ai suoi colleghi italiani (come si dirà in seguito), di una ancora poco indagata proposta di mediazione con il colonnello Gheddafi per un esilio del dittatore iracheno; una soluzione che in un primo tempo potrebbe aver accontentato sia la Casa Bianca che l'Eliseo.²⁰⁷ Il caso di Papandreou è interessante per approfondire un tema contiguo alla guerra ma poco indagato, ossia lo snodo di relazioni che si svilupparono proprio in questo periodo tra Stati Uniti, Grecia e Turchia, e che vedevano l'Iraq sullo sfondo.

Le nuove tensioni greco-turche di questi giorni, dopo un periodo di dialogo inaugurato proprio da Simitis all'inizio del suo mandato, peseranno presumibilmente nella scelta del governo di Atene di prendere posizione da marzo con più decisione contro la guerra. La decisa svolta di marzo da parte di Atene probabilmente dipese da un atteggiamento troppo filoturco del Dipartimento della Difesa americano (nella persona di Wolfowitz) sulla questione cipriota. La richiesta di adesione di Cipro all'UE era allora infatti il tema più caldo delle relazioni greco-turche, e il governo Simitis, sfruttando anche la presidenza di turno del Consiglio, aveva chiesto al governo di Washington di svolgere un ruolo di mediatore.²⁰⁸ La richiesta fu con ogni probabilità disattesa, visto lo scontro in atto a Cipro e il rifiuto della Turchia di appoggiare i tentativi di mediazione di Bruxelles; questo potrebbe aver portato ad un cambiamento di atteggiamento da parte del governo di Atene evidente fin dal mese di febbraio.²⁰⁹ Le critiche greche all'intervento in Iraq, accusato di essere prematuro ma soprattutto destabilizzatore per la regione e in modo indiretto anche per l'Europa, iniziarono improvvisamente, con alcune interviste rilasciate a testate anglosassoni proprio da Papandreou.²¹⁰ Questi interventi, pur non citando mai direttamente Stati Uniti e Regno Unito, si rivolgevano a "...quelle nazioni che stanno tentando di spostare il focus della questione irachena dal disarmo al cambio di regime, sbagliando", ed erano mirate a chiarire a nome del GAERC che "l'Unione Europea non

²⁰⁶ John Brady Kiesling, *Diplomacy Lessons: Realism for an Unloved Superpower*, cap.14, *Diplomatic Skepticism and the lesson of Iraq* Potomac Books, Washington, 2006

²⁰⁷ John Waters, *Joint Arab-EU mission may go to Baghdad*, *The Irish Time*, 4/2/2003

²⁰⁸ Ambasciata americana ad Atene, *Rassegna Stampa, Foreign Minister Papandreou in Washington, Greece* 5/8, vol.1, dicembre 2002, p.4

²⁰⁹ A partire dall'inizio della Presidenza greca si trovano continue connessioni tra la guerra in Iraq e la questione cipriota. Già a settembre, durante un incontro del "Quartetto per il Medio Oriente" con il Segretario Generale Annan, Papandreou aveva correlato le due questioni; Archivi delle Nazioni Unite, *In Johannesburg, Annan meets with Powell on Iraq*, Johannesburg, 4 settembre 2002

²¹⁰ Si veda per esempio l'intervista rilasciata da George Papandreou al giornalista americano Charlie Rose l'undici marzo (<https://charlierose.com/videos/16394>)

supportava questo approccio”.²¹¹ Le dichiarazioni di Papandreou andarono di pari passo con un visibile avvicinamento della Grecia a Parigi e Berlino, tangibile soprattutto in sede Nato per una comune posizione antiturca di queste settimane, che si scontrava con la volontà di Washington di legare l’allargamento dell’Unione Europea all’isola con la membership della Nato.²¹² La querelle greco-turca e l’appoggio dei principali Paesi europei proprio sulla questione cipriota, insieme ad una crescente ostilità interna proprio sul tema caldo della guerra, portarono Papandreou a sciogliere la riserva, cedendo ad una delle due fazioni che stavano esercitando pressioni su Atene.²¹³ Questa presa di posizione fu ben visibile, per esempio, il 20 marzo quando, di fronte al Parlamento Europeo, il ministro degli esteri greco parlò delle conseguenze nefaste della guerra per il Medio Oriente e per la stabilità del Mediterraneo. Alle preoccupazioni elencate da Papandreou per gli effetti negativi delle azioni americane non poté mancare un accenno all’indebolimento della democrazia in Turchia.²¹⁴

La chiusura proveniente dalla Grecia, di per sé poco significativa, assume una nuova luce se si considera che sempre nel mese di marzo, ossia al culmine della crisi transatlantica sull’Iraq, da Bruxelles stavano pervenendo fortissime critiche agli Stati Uniti e ai governi che sostenevano la detronizzazione di Saddam. Il 12 di marzo per esempio Patten, con il linguaggio molto diretto per il quale era noto, espresse chiaramente la sua condanna dell’azione unilaterale americana che stava per avvenire con il sostegno di alcuni Stati membri. I danni di una guerra, secondo il Commissario, sarebbero stati irreparabili e, coerentemente con quanto promesso, l’organo di cui era membro non avrebbe aiutato minimamente le potenze occupanti durante la ricostruzione.²¹⁵ A queste parole fece eco lo stesso Prodi, il quale, ammettendo le evidenti divisioni di opinione tra gli Stati membri, si disse personalmente convinto che gli europei fossero per la maggioranza contro la guerra. In un’intervista il Presidente della Commissione non escluse neanche che l’invasione avrebbe portato ad una frattura transatlantica difficile da sanare.²¹⁶ Il Consiglio Europeo fu l’unica istituzione che, per tutta la durata della crisi, rimase silente. Il motivo era, evidentemente, la mancanza di unanimità su qualsiasi decisione che sarebbe stata presa, nonché il timore reciproco che la fazione opposta potesse egemonizzare il

²¹¹ New Europe Press, *Papandreou says EU not for Iraq “regime change”*, 1/3/2003

²¹² Terence Neilan, *NATO Rift Widens Over Defense of Turkey in Case of Iraq War*, The New York Times, 10/2/2003

²¹³ Bernhard Stahl parla di un ostruzionismo franco-tedesco verso la Turchia condotto in accordo con la Grecia, ma non mette in relazione questi fatti di marzo né con la questione cipriota, né con le memorie dell’allora ambasciatore britannico ad Atene; Bernhardt Stahl, *Incoherent securitization : The EU in the Iraq crisis*, Hamburg Review of Social Sciences, Volume 3, Issue 1, 2008, p.93

²¹⁴ Parlamento Europeo, Dibattiti, *War in Iraq*, Dibattito in Plenaria e audizione del Commissario per la PESC Chris Patten e del ministro George Papandreou, OJ Edition, Bruxelles, 20 marzo 2003

²¹⁵ Sharon Spiteri, *Patten against military action in Iraq without UN mandate*, EU observer, 12/3/2003; Ambrose Evans Pritchard, *EU won’t clear Iraq mess Patten says*, The daily Telegraph, 13/3/2003

²¹⁶ Martin Banks, *Prodi and Patten warn against US unilateralism on Iraq*, Politico Europe, 12/3/2003

dibattito. L'unico tentativo da parte dei governi degli Stati membri di trattare il tema iracheno fu il Consiglio dell'Unione Europea il 17 febbraio 2003, convocato nella formazione GAERC (Affari Esteri). La riunione, voluta tra l'altro fortemente dalla Grecia, non produsse alcun esito reale, forse anche a causa delle imponenti proteste che stavano divampando in tutta Europa proprio in quei giorni.²¹⁷ L'inerzia apparente del Consiglio sulla questione del disarmo di Saddam strideva con gli sviluppi contemporanei delle relazioni euro-africane, e in particolare con l'interessamento dei capi di Stato e di governo per la situazione umanitaria in Congo.

I motivi per i quali l'Africa risulta così centrale nel 2003 per l'Unione Europea sono molteplici. Il primo e più noto, al quale si farà riferimento in modo più dettagliato nel prossimo capitolo, è che proprio in questo continente si consumò una delle battaglie diplomatiche tra Londra e Parigi sulla guerra in Iraq. Il confronto, come verrà specificato, riguarderà alcuni Paesi che proprio durante i mesi più caldi del divario transatlantico occupavano la strategica posizione di membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il secondo motivo per il quale questo continente sarà importante non solo per Londra e Parigi, ma anche per Bruxelles, è invece da ricercarsi nell'instabilità dell'ex Congo Belga, instabilità che l'Unione Europea contribuì a sanare schierando l'operazione Artemis, il primo esempio di dispiegamento rapido fuori dal vecchio continente per la PSDC. Il continente africano, per la verità, era rimasto agli onori delle cronache europee dalla fine degli anni '90 al 2000.²¹⁸ Eventi come la strage in Ruanda o la crescente violenza in Zimbabwe, di cui era responsabile il controverso Presidente del Paese, Robert Mugabe, avevano già attirato l'attenzione della Commissione e del Consiglio Europeo, che si era a più riprese indicando l'Africa come la priorità strategica dell'Unione. Agli inizi del nuovo millennio, inaugurando un trend che si sarebbe consolidato successivamente, l'Unione Europea già contribuiva in modo sostanziale al mantenimento dell'Unione Africana, risultando anche la prima organizzazione internazionale donatrice per aiuti allo sviluppo.²¹⁹ La situazione del Congo agli inizi del nuovo millennio era fortemente influenzata da tutte le tensioni etniche della zona dei "Grandi Laghi" africani, e in particolare dallo scontro con radici antiche tra l'etnia Lendu e quella Hema. Il genocidio di Tutsi in Ruanda nel '94 fu il primo episodio a far esplodere la Guerra aperta tra le due etnie, determinando un conflitto che portò nel 1997 alla prima "guerra del Congo". Fu al termine di questo scontro che l'allora Zaire prese il nome di "Repubblica democratica del Congo". La fluida situazione politica tra il neonato Stato e i suoi vicini, Angola, Namibia e Zimbabwe, portò ad una recrudescenza dello scontro l'anno

²¹⁷ Daniel C.Tomas (a cura di), *Making EU Foreign Policy National Preferences, European Norms and Common Policies*, Palgrave Macmillan, New York, 2011, p.78

²¹⁸ Gerard Prunier, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a continental catastrophe*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp.29-37

²¹⁹ Daniel C.Tomas (a cura di), *Making EU Foreign Policy National Preferences, European Norms and Common Policies*, Ivi, p.95

seguinte e alla “seconda guerra del Congo”, un lungo e vasto conflitto tra Stati ed etnie tanto da essere noto anche come “grande guerra africana”. Molte delle indicibili violenze di quegli anni avvennero nella già martoriata regione di Ituri. In risposta a questi eventi l’Onu autorizzò una prima missione di pace a guida uruguaiana, con risultati inutili se non addirittura disastrosi.²²⁰ L’Ue, dal canto suo, era riuscita con successo a svolgere un ruolo di mediazione proprio agli inizi della sua storia diplomatica grazie all’abilità di Solana, impegnandosi con le Nazioni Unite per far passare una Risoluzione in Consiglio di sicurezza che prevedesse la smilitarizzazione dell’Ituri.²²¹ La ritirata di tutti i contendenti dal campo lasciò tuttavia la zona in preda ad una nuova resa dei conti etnici, i cui risultati disastrosi furono decine di migliaia di morti e mezzo milioni di dispersi tra il 2001 e il 2002. Reagendo a questi nuovi eventi, i due principali responsabili della politica estera europea, Patten e Solana, iniziarono ad occuparsi della questione con una serie di visite diplomatiche in Uganda, Ruanda e Angola, tentando di coinvolgere anche l’Unione Africana.²²² I tre responsabili della diplomazia europea furono aiutati da Francia e Regno Unito, in un clima di cooperazione raffigurato anche da un viaggio congiunto del ministro degli esteri Vedrine e di quello britannico Straw proprio nella regione dei Grandi laghi nel gennaio 2002.²²³ Anche se l’utilità dal punto di vista diplomatico di questi viaggi fu scarsa e più che altro simbolica,²²⁴ il risultato finale fu quello di gettare il seme per l’idea che per la prima volta l’Unione Europea si potesse far carico di un problema internazionale. Quest’opportunità si presentò in effetti a maggio, quando Kofi Annan chiese esplicitamente una missione di pace europea.²²⁵

Il coinvolgimento europeo in Ituri ebbe, per le dinamiche già viste, riflessi molto importanti per gli Stati Europei. Il Congo simboleggiava infatti la prima opportunità per l’Europa di dimostrare, attraverso una missione di pace a fini umanitari, il suo ruolo di “potenza civile”,²²⁶ implicitamente contrapposta agli Stati Uniti. L’intervento europeo, richiesto dall’Onu e fatto per proteggere dei civili e non per cambiare un governo, fu visto come la nemesi di quello americano e la dimostrazione che all’Europa non era necessaria l’assistenza della Nato per condurre operazioni di peacekeeping.²²⁷ Gli Stati europei che

²²⁰ Gerard Prunier, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a continental catastrophe*, ivi, pp.181-193

²²¹ pp.285-296

²²² Gilbert M. Khadiagala, *War and Peace in Africa's Great Lakes Region*, Palgrave MacMillan, Londra, 2017, pp.110-112

²²³ Ewen MacAskill, *A long journey*, The Guardian, 23/1/2001

²²⁴ Chris Patten, *Not quite the diplomat*, ivi, p.66

²²⁵ Daniel C.Tomas (a cura di), *Making EU Foreign Policy National Preferences, European Norms and Common Policies*, Palgrave Macmillan, ivi, pp.99-10

²²⁶ Anche se il termine può sembrare contraddittorio vista la natura essenzialmente militare dell’operazione, esso è ricorrente proprio per indicare un tipo di azione integrata civile/militare che ben si coniuga con il concetto di “soft power”

²²⁷ Ståle Ulriksen e Catriona Gourlay, *Operation Artemis: the shape of things to come?*, International Peacekeeping, Volume 11, Issue 3, 2004

si mostrarono più pronti a cogliere questa nuova sfida furono, prevedibilmente, la Francia, il Lussemburgo, la Germania e il Belgio, ossia gli Stati più esposti contro la guerra in Iraq. Il gruppo dei quattro, rinominato dai politici inglesi poco cerimoniosamente “gruppo dei cioccolatai” per il luogo dove si riunirono, ossia la città belga di Tervuren, una volta famosa proprio per il cioccolato,²²⁸ si confrontarono sull’intervento in Congo ma, ancor di più, sul modo in cui l’UE avrebbe potuto renderlo operativo. La situazione congolese, infatti, diversamente da quella balcanica, arrivò in modo improvviso e le possibilità dell’Unione Europea di coordinarla erano, sulla carta, quasi inesistenti. L’incontro del 29 aprile fu a questo riguardo importante perché stabilì un principio, quello delle capacità di coordinamento autonome europee, che fu riproposto anche negli anni seguenti. La possibilità che emerse fu che l’UE si dotasse di un suo nucleo di comando, uno Stato maggiore, per non affidarsi più al coordinamento del Quartier Generale Shape, per poi procedere verso la creazione di una catena militare autonoma. Questa idea, come sembra, venne avanzata in particolar modo dal Primo ministro belga Verhostadt e da quello lussemburghese Juncker, lasciando invece il Presidente Chirac abbastanza scettico.²²⁹ La proposta comunque, almeno in questa prima fase, sembrò cadere nel vuoto, se non altro per la prevedibile opposizione di Italia e Regno Unito.²³⁰ La mancanza di un Quartier generale per coordinare le missioni fuori aerea non scoraggiò i propositi delle istituzioni europee per il Congo, e il governo francese, in particolare, si disse pronto a schierare comunque un contingente in tempi rapidi sotto il suo comando. Già a maggio 1500 uomini (su 1850) erano pronti a partire dalla Francia per la futura operazione, guidati da Jean-Paul Thonier, già al comando dell’État-major de force. Artemis venne autorizzata ufficialmente dal Consiglio europeo il 5 giugno 2003, diventando il primo impiego della PESC al di fuori del continente e la seconda missione PSDC ad essere schierata nella storia dell’Unione. L’operazione tuttavia, nonostante il modo in cui fu presentata alla stampa, non assunse mai quel carattere multinazionale che si pensava, e la sua efficacia fu dovuta solo al personale che venne prontamente “prestato” all’Unione Europea da Parigi e che rimase indubbiamente sotto guida francese. Anche gli Stati membri che si erano detti concordi con il dispiegamento, come il Regno Unito, non mostrarono alcun interesse nel mandare alcun aiuto, mentre alcuni governi europei scettici, come la Germania, probabilmente accettarono più per assecondare la nascente proiezione esterna unica che per reale convinzione.²³¹ Nonostante la partecipazione teorica di diversi Stati membri

²²⁸ Daniel C. Tomas (a cura di), *Making EU Foreign Policy National Preferences, European Norms and Common Policies*, Palgrave Macmillan, ivi, p.65

²²⁹ Hylke Dijkstra, *Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective*, An Institutional Perspective, Palgrave, New York, 2013

²³⁰ Il ministro Peter Hain la liquidò definendola “un nonsense”; Anand Menon, *From Crisis to Catharsis: ESDP after Iraq*, International Affairs, Royal Institute of International Affairs, Vol. 80, No. 4, The Transatlantic Relationship (pp.631-648), p.641

²³¹ Niklas I. M. Nováky, *European Union Military Operations: A Collective Action Perspective, cap.4 To tame a land : operation Artemis in the Democratic Republic of Congo*, Routledge, New York, 2018

quindi nessun asset significativo non francese venne schierato nel primo anno, e anche i nuovi battlegroups europei rimasero inerti.²³²

Il rapido dispiegamento di Artemis, pur essendo efficace nei suoi obiettivi strategici, non riuscì a mascherare i problemi e i nodi irrisolti nel sistema di sicurezza europeo; problemi e nodi che la crisi irachena non aiutava a sciogliere e in cui “l’elefante nella stanza” rimaneva la mancanza di capacità autonome europee e il rapporto con la Nato. Su questo tema il responsabile rimaneva però Solana, il quale come visto aveva iniziato fin dal suo mandato ad indirizzare le ambizioni militari europee verso la strada della cooperazione con l’Alleanza Atlantica. Il diplomatico spagnolo, pur non commentando mai né gli eventi in Iraq né tanto meno i dissensi tra gli Stati membri, scelse una politica di azione altrettanto eloquente. Questa linea di azione si concretizzò in due passi che, alla luce degli eventi odierni, non possono che apparire cruciali: la pubblicazione della prima “Security Strategy” europea e la nascita concreta dell’Agenzia Europea della Difesa.

Tra tutti gli argomenti concernenti il ruolo delle istituzioni europee nella crisi irachena, la pubblicazione della prima Security Strategy europea, dal titolo “A secure Europe in a better world”, è certamente il tema sul quale maggiormente si è concentrata l’attenzione della letteratura. Questo sforzo di elaborazione da parte del Segretariato del Consiglio (e più nello specifico del Direttorato per le Rel. Esterne), incaricato di coadiuvare Javier Solana durante il suo mandato, e dell’Alto Rappresentante stesso, è stato letto in diversi modi e da diverse angolazioni. Tutte le interpretazioni comunque richiamano lo stesso dato di partenza, ossia il fatto che questo documento, scritto non a caso nei giorni cruciali dell’Iraq, è storicamente indicativo di una spinta verso un processo di “securizzazione” europea senza precedenti e che sarebbe diventato sempre più incisivo negli anni successivi. Questo nuova cultura securitaria viene definita da Nicole Gnesotto come “...l’ambizione e le disposizioni conseguenti atte a sviluppare un pensiero comune, delle reazioni compatibili, un’analisi coerente e, in breve, una cultura strategica europea che trascenda quelle nazionali”.²³³ Jolyon Howorth completa questa definizione, descrivendo lo sforzo fatto dall’Unione Europea in questi mesi come un processo “...guidato dalla storia e non estraneo ai dibattiti di Capitol Hill e al confronto politico americano in generale”.²³⁴

Quale che sia l’interpretazione che si vuole dare a questa nuova cultura strategica europea, comunque, è evidente che il processo che portò alla sua creazione non fu influenzato solo dall’attualità, ma anche da un serrato dialogo tra le istituzioni europee che iniziò da ben prima dell’undici settembre. Lo stesso fatto che nel 2003 sia stato l’Alto

²³² Ludovica Marchi Balossi-Restelli, *Fit for what?: towards explaining Battlegroup inaction*, The London School of Economics, European Security n.20, 2011, pp. 155-18

²³³ Jolyon Howorth, *The CESDP and the forging of a European security culture*, *Politique européenne* 2002/4 (n° 8), pp.88-109

²³⁴ *Ibidem*

Rappresentante a dare il primo contributo alla PSDC, e non la Troika o un organo congiunto inter-istituzionale, non era infatti scontato negli anni in questione, nei quali l'indeterminatezza di ruoli e competenze aveva portato a "spacchettare" la rappresentanza esterna in diversi rivoli. La figura dell'Alto Rappresentante aveva creato un nuovo attore nelle istituzioni comunitarie, che si andava ad inserire in un contesto anche storicamente complesso di competenze in materia di Difesa e Rappresentanza Esterna che erano da anni contese tra la Commissione e Consiglio. Le due istituzioni si erano spesso trovate in conflitto tra loro sui rispettivi ruoli, e proprio dopo il Trattato di Maastricht e la scelta di implementare il secondo pilastro la situazione era divenuta più confusa. A causa di questa scarsa chiarezza causata dall'indeterminatezza dei Trattati e da diversi compromessi a ribasso, le competenze in materia di Difesa e Sicurezza si erano a lungo mischiate con quelle relative alla politica estera. Questo aveva subito posto un tema di coerenza strategica che riguardava il rapporto tra Esteri e Difesa.²³⁵ Anche la Commissione Prodi, subito dopo Amsterdam, si era ritrovata a gestire molti aspetti della Politica Estera e di Sicurezza comune, avendo ereditato per tramite del Direttorato Relex guidato da Patten unità dedicate alla prevenzione di conflitti, all'antiterrorismo, all'implementazione delle "Rapid Reaction Forces" (esistenti solo sulla carta), e persino un'unità di crisi per gestire le situazioni critiche all'estero.²³⁶

La competenza su queste materie era tuttavia chiaramente avocata dal Consiglio, il quale aveva contribuito proprio con la nomina di Solana a rafforzare la sua posizione dotandosi ufficialmente di un "cappello" che l'avrebbe reso, secondo le intenzioni, principale responsabile sia della politica estera che di quella di sicurezza.²³⁷ Dopo l'undici settembre, nel momento di maggiore attualità della PESC, Solana si era battuto per chiarire questo punto definitivamente, promuovendo l'idea di una "security room" unica tra Commissione e Consiglio, che evitasse la duplicazione di strutture e unità.²³⁸ Dopo un anno esatto dagli attentati Solana si era spinto oltre, presentando un documento per chiarire meglio il suo ruolo e le proprie competenze. I *desiderata* che emergevano dal piano erano chiari: la possibilità per l'AR di avanzare proposte autonome, l'affiancamento di un primo nucleo di diplomatici di professione alle sue attività, e la creazione di una Presidenza fissa per il GAERC con il quale egli potesse lavorare erano solo alcune delle proposte avanzate. Un'ulteriore proposta era quella di trasformare il nucleo di analisti INTCEN, sotto il suo comando, in un centro di raccordo tra diverse intelligence nazionali e le Rappresentanze della Commissione. Per quanto riguardava la rappresentanza esterna, il diplomatico spagnolo sembrò non avere molto dubbi avocandone a sé

²³⁵ Per un contesto più accurato si rimanda a Christopher Hill e Michael Smith, *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp.103-113

²³⁶ Dionyssi G. Dimitrakopolous, *The Changing European Commission*, Manchester University Press, Manchester, 2004, pp-128-129

²³⁷ Ivi, pp.126-128

²³⁸ Ivi, 130

l'esclusività, salvo coinvolgere la Commissione "quando ritenuto appropriato".²³⁹ Quest'ultimo piano coincideva con quello del Consiglio, il quale si disse pronto a discutere un superamento del principio dell'unanimità in politica estera per poter avere un ruolo maggiore in questo dominio. L'argomento del voto a maggioranza era già stato affrontato del resto dal Trattato di Nizza, che aveva fatto un primo timido passo in tal senso ampliando il voto a maggioranza qualificata anche alla CSDP in sede GAERC. Il primo anno nel quale si sarebbe iniziato a votare secondo questo principio era proprio il 2003, e da qui l'attualità del tema.²⁴⁰

Le prime discussioni serie sul documento di Solana e su una revisione generale dei compiti di Commissione e Consiglio in tema di sicurezza si ebbe nell'ottobre del 2002. La Commissione Prodi fece, sembra, poche resistenze a questa suddivisione di responsabilità e all'idea che si potesse creare un centro di intelligence e *early warning* unico. I motivi che portarono la Commissione ad accettare l'idea di Solana possono essere di varia natura, ma probabilmente non furono estranee le convinzioni di Patten, convinto che fosse necessario creare una security room unica a Bruxelles, e di Prodi, il quale riteneva che l'operato di Solana fosse importante in considerazione di una battaglia comune, quella sull'abolizione sul voto di maggioranza in politica estera.²⁴¹ Il risultato di questo confronto fu l'adozione di un unico Situation Center dell'Unione Europea, il SITCEN, che avrebbe svolto il ruolo da quel momento in avanti da cabina di coordinamento tra la sicurezza civile, compito appunto della Commissione, e la sicurezza militare/fuori aerea, sotto il controllo dell'A.R.²⁴² Il nuovo SITCEN si sarebbe potuto avvalere anche del contributo dell'Istitute for Security Studies divenuta ufficialmente Agenzia UE, sempre su interessamento di Solana, per sostenere la nascente politica estera e di difesa comune nel gennaio 2002.²⁴³ Le decisioni prese sulla PSDC e la PESC nel 2002 si andavano perfettamente a sposare con il framework strategico degli accordi Berlin Plus, che indicavano la Politica Estera e di Sicurezza come naturale interlocutore strategico della Nato per conto dell'Unione Europea. Nell'immediato l'accettazione delle idee di Solana ebbe la conseguenza di dotare l'Alto Rappresentante del potere di iniziativa nella presentazione di documenti strategici, una prerogativa che ovviamente sarà sfruttata dal

²³⁹ Stephen Wood, *The Iraq War: Five European Roles*, National Europe Centre, Paper No. 112, 2003, p.13

²⁴⁰ Federica Bindi, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, ivi, p.36

²⁴¹ Hussein Kassim, *The European Commission and the future of Europe*, Journal of European Public Policy, Volume 14, 2007

²⁴² Christopher Hill, Michael Smith, e Sophie Vanhoonacker, *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p.120

²⁴³ European Union Institute for Security Studies, Website, History (<https://www.iss.europa.eu/>)

diplomatico spagnolo proprio nei complessi giorni in cui stava avvenendo l'operazione *Enduring Freedom*.²⁴⁴

La stesura della prima Strategia di Sicurezza Europea (SSE), è stata vista fino a questo momento da un'importante parte della letteratura come la diretta conseguenza di tre fattori fondamentali, che andarono ad unirsi durante la fine della presidenza greca del 2003. Il primo fu la volontà da parte di alcuni Stati europei, Francia, Germania e Regno Unito in primis, di rimediare alla frattura che si era consumata tra loro sull'Iraq. Questo simbolo di unità poteva venire solo da una strategia di alto livello, che fungesse da punto di riferimento fondamentale al di là del problema contingente, aprendo una visione d'insieme su possibili cooperazioni future.²⁴⁵ Il ruolo mediatore di Solana sarebbe stato in tal senso una garanzia, così come il suo rapporto con gli Stati Uniti che allontanava ogni pericolo di disconnessione atlantica.²⁴⁶ Il secondo fu invece probabilmente il tentativo da parte europea di seguire l'approccio strategico d'oltre Atlantico per focalizzare alcune priorità generali, sostanziando una politica estera comune senza bussola; la formazione culturale di Solana abituata al pensiero americano, sarebbe stata anche in questo caso fondamentale.²⁴⁷ Le due interpretazioni spesso coincidono.²⁴⁸ L'impulso per la creazione di un documento strategico condiviso venne in realtà, sembra, non tanto dall'Alto Rappresentante ma dalla Presidenza greca, e in particolare da Papandreou, e dal ministro degli esteri tedesco Fischer. I due, entrambi esponenti di governi che avevano preso una posizione contraria alla guerra irachena ma si erano dimostrati favorevoli al dialogo, indicarono all'Alto Rappresentante che sarebbe stato opportuno rafforzare l'immagine esterna dell'Ue, indebolita sia dalle divisioni su Saddam sia dalle accuse di spirito "venusiano" che venivano da oltre oceano. La Grecia, in particolare, avrebbe desiderato sembra a partire da maggio 2003 una sorta di dichiarazione comune da parte dei ministri degli Esteri, per non far finire ingloriosamente la sua presidenza.²⁴⁹ Questo desiderio portò paradossalmente Solana a scrivere il documento, uno dei suoi principali lasciti da Alto Rappresentante, in un tempo eccezionalmente breve e in assoluta segretezza, coadiuvato solamente da due funzionari (l'italiano Leonardo Schiavo e la francese Patrice

²⁴⁴ Alyson J. K. Bailes, *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, SIPRI Policy Paper No. 10, 2005 (in particolare pp.19-23)

²⁴⁵ Hein Gärtner e Ian Cuthbertson, *European Security and Transatlantic Relations after 9/11 and the Iraq War*, Palgrave Macmillan, New York, 2017, pp.134-149

²⁴⁶ Ibidem

²⁴⁷ Nathalie Tocci, *From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey*, *International Politics*, Vol. 54, No. 4 (July 2017), p.488; Laura Fasanaro e Leopoldo Nuti, *Romano Prodi (1999-2004): so much to do at such a critical time*, ivi, p.242

²⁴⁸ Pol Morillas, *Strategy-Making in the EU: From Foreign and Security Policy to External Action*, Palgrave Macmillan, Londra, 2018, p.117

²⁴⁹ *Ivi*, 118

Bergamini) e dal Direttore Generale del Directorate Relazioni Esterne del Consiglio, vero autore del testo, il diplomatico britannico Robert Cooper.²⁵⁰

Il testo fu presentato nella sua versione iniziale al Consiglio Europeo di Tessalonica del 19 e 20 giugno 2003. I capi di Stato e di governo, pur rivendicando la paternità politica dell'iniziativa,²⁵¹ accolsero con favore gli sforzi di Solana, sottolineando come i medesimi fossero necessari per arrivare a "rimodellare le istituzioni di governance mondiale e cooperazione regionale...per difendere la stabilità della nostra regione e nel mondo".²⁵² Queste espressioni riprendevano quelle esplicitate nel documento. I termini "stabilità" e "governance", infatti, si trovavano a più riprese nel testo, insieme a dei richiami costanti alle ambizioni globali che l'Unione avrebbe dovuto avere. Lo stesso incipit della Security Strategy partiva dall'assunto che: "L'Europa non è mai stata così sicura, né così prospera, né così stabile"; un presupposto un poco particolare se si considera il contesto internazionale post undici settembre in cui l'occidente poteva ben dirsi preoccupato dagli avvenimenti in Africa e nel Medio Oriente. Il ragionamento che emergeva dall'intero testo, del resto, indicava chiaramente due scenari di riferimento ben distinti tra loro: da una parte c'è un mondo in cui la democrazia stenta ad affermarsi, minacciato da disegualianze e da instabilità che sono la vera causa della violenza e del terrorismo internazionale; dall'altro c'è l'Europa, la quale può essere soggetta a rischi ma è per lo più chiamata, per via della sua stessa natura, ad essere un attore della sicurezza globale.²⁵³ Questa sicurezza europea, così diversa da quella americana, si distingue per un "approccio comprensivo", ossia per un doppio pilastro militare e civile che porta ad una gestione "intelligente" e più "politica" dei conflitti, tesa a minimizzare l'uso della forza.²⁵⁴

La Security Strategy, in altre parole, fu uno dei primi documenti strategici ad indicare quel link tra sicurezza e sviluppo che poi divenne l'argomentazione centrale a giustificazione dell'attenzione particolare dedicata allo sviluppo africano dopo il Trattato di Lisbona. Parimenti, la Strategia di sicurezza dava una giustificazione politica ad Artemis, nonché alle successive missioni europee di stabilizzazione nel continente africano (ad esempio in Somalia).²⁵⁵ Ovviamente il documento non poteva essere scevro di riferimenti agli Stati

²⁵⁰ *Ivi*, p.115

²⁵¹ Iniziativa che era stata predisposta nelle sue linee fondamentali da Papandreou, il quale aveva avanzato l'idea di un documento strategico durante il GAERC del 3 maggio a Kastellorizo, uno dei primi meeting "riparatori" dopo la frattura irachena; N. Kotzias, P. Liacouras, *EU-US Relations: Repairing the Transatlantic Rift, cap.0 Introduzione a cura di George Papandreou*, Palgrave Macmillan, Londra, 2006

²⁵² Unione Europea, *Conclusioni della Presidenza a seguito del Consiglio*, Tessalonica, 20 giugno 2003

²⁵³ Unione Europea, *European Security Strategy: A secure Europe in a better world*, a cura dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune Javier Solana, adottato dal Consiglio Europeo del 18 dicembre 2003

²⁵⁴ Nathalie Tocci, *From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey*, *ivi*, pp.490-502

²⁵⁵ Sulle implicazioni che la SSE ebbe sulle politiche "africane" dell'Unione Europea si rimanda a Bjørn Møller, *European Security: The Roles of Regional Organizations*, Ashgate, 2012

Uniti, anche se il ruolo dell'alleato americano risultava forse un poco relegato, nonostante i riferimenti sia ad esso che alla Nato, soprattutto ad una *partnership* comune per la sicurezza globale. Quest'alleanza transatlantica, ritenuta prioritaria anche nel fronteggiare il terrorismo, era d'altronde condizionata al raggiungimento di una parità sostanziale tra i due attori coinvolti.²⁵⁶ La Strategia di Sicurezza è comunque unanimemente giudicata un testo di raccordo tra le aspirazioni europee e la potenza americana, più che di allontanamento da quest'ultima. I riferimenti nel testo all'India e alla Cina, per esempio, sono già orientativi di una preoccupazione verso l'emergere di altre potenze globali sulla cui responsabilità internazionale c'erano poche certezze. La declinazione "positiva" del rapporto con gli Stati Uniti, pur nei giorni tesi dell'Iraq, certamente risentì dell'influenza di noti ricercatori e gruppi di studio di elaborazione politica filoatlantica, primo fra tutti il Venusberg Group.²⁵⁷ Questo non deve far pensare, tuttavia, che il contenuto della Strategia si discostasse molto dall'elaborazione politica dell'Unione Europea fino a quel momento. Anzi, le differenze con la dottrina di guerra preventiva, sostenuta proprio in quei mesi dal Dipartimento della Difesa americano, erano notevoli, soprattutto per il sostegno al multipolarismo e il conseguente rifiuto della possibilità che un singolo attore globale potesse agire senza almeno l'acquiescenza degli altri. La forte caratterizzazione della proposta dell'Alto Rappresentante non a caso ha portato gli studiosi a parlare della nascita di una sorta di "dottrina normativa" alternativa, anche se non necessariamente contrapposta, a quella dell'amministrazione Bush.²⁵⁸

Il Consiglio Europeo riunito a Tessalonica raccomandò a Solana di affinare il lavoro durante la presidenza italiana, che sarebbe seguita a quella greca, per riproporlo alla sua attenzione. I capi di Stato e di governo, contrariamente forse alle aspettative, non citarono, almeno nelle loro conclusioni ufficiali di giugno, l'idea di Quartier Generale avanzata dal quartetto di aprile, limitandosi a registrare come il primo ministro belga Verhostadt avesse depositato una nota a riguardo.²⁵⁹ Ampia menzione venne fatta al contrario della *supply chain* dell'Unione e della sua vulnerabilità rispetto ai mercati globali, insistendo sul tema dello sviluppo di *capabilities autonome*. Proprio in vista dello sviluppo di queste *capabilities* e nell'auspicio politico che si potesse finalmente colmare,

²⁵⁶ Questo invito alla "parità" si può leggere in diversi modi. Il testo a questo riguardo è volutamente vago, ma il termine potrebbe essere visto sia come rivolto verso l'esterno, e quindi risultare un invito al multipolarismo, oppure avere un'accezione più interna ed essere così sprone alla costruzione di capacità europee degne di nota (si ricordi, per esempio, l'annosa questione dell'insufficiente spesa militare europea)

²⁵⁷ Convocato per la prima volta nel 1999 all'hotel Venusberg (Petersberg) da cui prende il nome, il gruppo è composto da esperti di alto livello nei settori sicurezza e difesa proveniente da tutta Europa. Il gruppo pubblica periodicamente dei dossier su possibili evoluzioni della PESD o i rapporti Nato-Ue

²⁵⁸ Per un confronto più compiuto sugli impatti transatlantici della Security Strategy, nelle sue implicazioni politiche e anche sotto un certo punto di vista economico/industriali, si veda Roland Dannreuther e John Peterson, *Security Strategy and Transatlantic Relations*, Routledge, 2006

²⁵⁹ Unione Europea, *Thessaloniki European Council : Presidency conclusions*, Bruxelles, 20 giugno 2003

almeno in parte, il divario di ricerca e sviluppo d'oltre oceano, il Consiglio di Tessalonica prese la decisione di creare un'Agenzia Europea della Difesa (European Defence Agency/EDA), la quale avrebbe avuto responsabilità sull'armonizzazione industriale del settore militare. Anche se alla data della sua creazione non si sapeva ovviamente molto dell'organizzazione interna della nuova agenzia, che non operò comunque prima del 2004/2005, l'intenzione con la quale fu creata era quella di coordinare gli sforzi dell'OCCAR, della UEO, delle organizzazioni intergovernative di ricerca industriale e dei consorzi tra Stati per porre le basi di una Base Industriale forte e autonoma (anche se integrata) con la Nato. I presupposti della sua creazione erano quindi quelli individuati già nelle politiche industriali della Commissione, e in particolare dal report Bangemann del 1997.²⁶⁰ La creazione dell'EDA, insieme alla Security Strategy e all'operazione Artemis, andrà a completare il quadro strategico/militare della PESC, concepito dopo l'undici settembre e concretizzatosi proprio nel 2003. Da questo disegno complessivo emergeva certamente una centralizzazione di alcune competenze in materia di sicurezza e difesa verso Bruxelles che si credeva comunque sarebbero avvenute dopo la riforma costituzionale. Le missioni comuni europee, sia in Macedonia sia in Congo, segnalavano la chiara intenzione di iniziare ad operare come attore della sicurezza globale, evitando che gli Stati membri agissero singolarmente (come avevano sempre fatto, ad esempio, da sempre nel continente africano). La Security Strategy dava copertura strategica a questa operazione, chiarendo implicitamente quali fossero le competenze della PSDC (il Consiglio, coadiuvato dall'AR) e le sue priorità (la cultura strategica dell'approccio comprensivo. La creazione dell'EDA, infine, puntava a superare l'approccio intergovernativo dell'OCCAR, per restituire alla Commissione sul lato industriale un'iniziativa in campo di Difesa che avrebbe altrimenti perso.²⁶¹

A partire dall'autunno del 2003 l'Europa uscì dal momento di peggiore tensione sull'Iraq e, contemporaneamente con la normalizzazione delle relazioni diplomatiche, iniziò a pensare a come impostare una politica condivisa per la ricostruzione. L'operazione non era semplice perché come detto, proprio nelle giornate irachene più calde, alcuni esponenti di primo piano della Commissione come Patten e diversi capi di Stato avevano dichiarato chiaramente che non ci sarebbe stato un aiuto comunitario per l'Iraq simile a quanto avvenuto in Afghanistan. A Bruxelles tuttavia non tutti erano d'accordo con questa impostazione. Fu sempre Solana, già a maggio e a giugno, ad esporsi chiedendo che l'UE valutasse un suo coinvolgimento, se non altro economico, proprio nella ricostruzione della società civile irachena una volta ottenuta l'autorizzazione dell'ONU in tal senso.²⁶² Nei mesi successivi il diplomatico spagnolo si spinse oltre, rilasciando

²⁶⁰ Nikolaos Karampekios e Iraklis Oikonomou, *The European Defense Agency : arming Europe*, Routledge, New York, 2015

²⁶¹ Gustav Lindstrom, *Shift or rift? Assessing EU-US relations after Iraq*, European Institute for Security Studies, Parigi, 2003

²⁶² New Europe, *Solana calls for role for UN in post-war Iraq*, Agency Press, 11/6/2003

interviste in cui dichiarava non solo che sarebbe stato opportuno per l'UE aiutare l'amministrazione americana nel post-Saddam, ma che anche Stati contrari alla guerra, come la Germania, erano pronti a farlo mandando forze di pacificazione. Queste dichiarazioni lo portarono subito ad un alterco con il governo tedesco, il quale si disse aperto all'idea di mandare aiuti, ma non di natura militare.²⁶³ Da Tessalonica comunque era parso inevitabile un coinvolgimento europeo in Iraq che coordinasse gli aiuti degli Stati membri, visto che anche nelle conclusioni licenziate dai Capi di Stato si parlava della necessità di ricostruire la società civile irachena.²⁶⁴ Il GAERC a luglio seguì sulla stessa linea, incaricando la Commissione di redigere un piano comune di aiuti in vista dell'organizzazione di una conferenza dei donatori che si sarebbe svolta di lì a breve, ospitata dal governo spagnolo. La Commissione rispose con un documento sintetico a ottobre, sottolineando quanto fosse cambiato il contesto internazionale dopo la Risoluzione 1483 delle Nazioni Unite, ma ricordando al Consiglio come ogni aiuto europeo dovesse essere subordinato ad una transizione dei poteri verso il popolo iracheno. Gli aiuti europei, quantificabili in circa 200 milioni di dollari non potevano, secondo la Commissione, essere devoluti all'autorità irachena di transizione guidata da Paul Bremer ma si sarebbero dovuti vincolare a nuove elezioni.²⁶⁵ Anche Patten chiarì che ogni aiuto europeo era prematuro finché non si fossero raggiunte condizioni di serenità sociale tali da garantire gli aiuti.²⁶⁶ Nonostante queste chiare resistenze, durante la conferenza per la ricostruzione dell'Iraq che si svolse a Madrid tra il 23 e i 24 ottobre la Commissione non poté fare a meno di impegnarsi per una cifra significativa di 200 milioni in un anno. Il Consiglio per voce del ministro degli esteri italiano Franco Frattini, che deteneva la presidenza di turno per conto dell'Italia, si impegnò invece per 500 milioni.²⁶⁷ A Madrid le resistenze sulla condizionalità degli aiuti europei cadde definitivamente, complice forse anche una mediazione di Colin Powell che promise un passaggio tempestivo dei poteri. La Commissione comunque, pur avendo dovuto accettare un primo sostegno immediato alle autorità americane, tentò di recuperare spazio politico accennando ad una "strategia di aiuti di medio termine" che vincolava l'allocazione di nuovi fondi a determinati obiettivi da raggiungere.²⁶⁸

²⁶³ Deutsche Welle, *Berlin Contradicts EU's Solana on Iraq*, 15/11/2003 (<https://www.dw.com/en/berlin-contradicts-eus-solana-on-iraq/a-1034286>)

²⁶⁴ Unione Europea, *Thessaloniki European Council : Presidency conclusions*, *ibidem*

²⁶⁵ Commission of the European Communities, *The Madrid Conference on Reconstruction in Iraq - 24 Oct 2003*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bruxelles, 1/10/2003

²⁶⁶ Sharon Spiteri, *Poor security hampers Iraqi reconstruction deal*, The daily Telegraph, 4/9/2003

²⁶⁷ Chris Patten, *Speech at Madrid's Donors Conference for Iraq*, Madrid, 20 ottobre 2003

²⁶⁸ Archivi dell'Unione Europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - The European Union and Iraq - A Framework for Engagement*, Bruxelles, 10 giugno 2004

Dopo la conferenza di Madrid comunque l'unità europea sulla questione irachena sembrò in gran parte ricrearsi, complice anche un contemporaneo riavvicinamento tra Francia e Regno Unito. Il Consiglio Europeo di Bruxelles del dicembre 2003 si svolse in un clima molto diverso dai precedenti. Per prima cosa l'impegno europeo verso l'Iraq venne ribadito, citando i risultati di Madrid e affermando che l'Unione avrebbe dovuto giocare un ruolo fondamentale nel post-Saddam. In secondo luogo, il Consiglio, iniziando a riconoscere gli insuccessi della Troika e del quartetto sul Medio Oriente, invitò anche l'Alto Rappresentante, e non solo la Commissione, a proporre una soluzione per la questione irachena e quella iraniana, per contrastare il terrorismo alla radice, ossia nelle storiche divisioni regionali.²⁶⁹ Lo spostamento dell'attenzione dal tema divisivo della guerra a quello, ben più rassicurante per l'Unione Europea, degli aiuti e della ricostruzione aiutò molto a ricucire gli strappi intra-europei degli anni prima. Questo nuovo spirito collaborativo sul Medio Oriente si vedrà ancora di più nel 2004 e 2005.²⁷⁰

²⁶⁹ Unione Europea, *Conclusioni della Presidenza a seguito del Consiglio Europeo*, Bruxelles, 12 dicembre 2003

²⁷⁰ Daniel C.Tomas (a cura di), *Making EU Foreign Policy National Preferences, European Norms and Common Policies*, p.84

Conclusioni: Paralisi o rottura?

La maggior parte degli studi sull'atteggiamento delle istituzioni comunitarie nel post undici settembre partono da due assunti fondamentali. Il primo è che l'UE si sarebbe trovata, a causa delle proprie divisioni interne, impossibilitata a dispiegare i nuovi strumenti diplomatici a sua disposizione dopo il Trattato di Amsterdam per essere più incisiva di quanto lo fosse stata in precedenza durante le guerre balcaniche. Il secondo assunto è che questa sostanziale divisione avrebbe di fatto impedito a Bruxelles di avere una reale influenza sugli avvenimenti, relegandola al ruolo di mera spettatrice degli eventi. Questa idea sembra confermata anche dai testimoni dell'epoca, come Chris Patten, che ci lascia un ricordo di una PESC addirittura "bloccata".²⁷¹ Gli studiosi della Politica estera e di Sicurezza ci ricordano, d'altro canto, come anche gli sviluppi più securitari della PSDC, come l'operazione Artemis, ebbero ben poco a che fare sia con l'Iraq che, più in generale, con il terrorismo internazionale. Questo fatto dimostrerebbe secondo la loro opinione che l'UE non riuscì a rilanciare la propria immagine per uscire da quel "complesso venusiano" del quale parla Robert Kagan.²⁷² Alcuni di questi dati paiono ad oggi alquanto certi. Il fatto che gli Stati Europei si divisero sulla guerra in Iraq per una questione di posizionamento e relativi interessi nazionali, e non solo per convincimenti personali dei leader, è ormai una constatazione accettata.²⁷³ Allo stesso modo è chiaro che l'UE non produsse, almeno a livello ufficiale, alcun documento in merito all'Iraq che desse ragione ad una delle due parti, supportando o condannando l'invasione. Questo "immobilismo" è stato preso a sua volta come esempio per comprendere la natura e i limiti dell'azione esterna comune, adattandone lo studio a diverse scuole di pensiero citate nell'introduzione.²⁷⁴ L'ovvia conclusione che le istituzioni europee rimasero per lo più inerti durante i mesi cruciali della questione irachena si mostra tuttavia semplicistica, se non addirittura errata per diverse ragioni. La prima riguarda il contesto nel quale si sviluppò la crisi irachena, ossia il Medio Oriente. Questo scenario per l'Europa, come si è visto, non era né casuale né neutro come potevano esserlo altri, ma era lo stesso sul quale essa stava giocando proprio agli albori dell'esperimento della "Troika" gran parte della sua credibilità diplomatica. L'Iraq era esattamente lo Stato situato tra i due fronti caldi che i diplomatici europei stavano seguendo con più attenzione e sui quali si erano impegnati a costruire una strategia comune: Israele e Iran. Il Quartetto per il Medio Oriente, come si vedrà più avanti con la Francia, era un esperimento serio di raccordo

²⁷¹ Stephen Wood, *The Iraq War: Five European Roles*, ivi, p.16

²⁷² Laura C.Pereira, Bruno Oliveira Martins, *The European Union's Fight Against Terrorism: The CFSP and Beyond*, Routledge, New York, 2013

²⁷³ A questo riguardo si vedano le interviste effettuate da Sarwar A.Kashmeri per *America and Europe after 9/11 and Iraq*, tra cui quella più significativa a tal riguardo è probabilmente quella dell'ex ministro degli esteri spagnolo Ana Palacio; Sarwar A.Kashmeri, *America and Europe After 9/11 and Iraq: The Great Divide*, Potomac Books, Washington, 2008

²⁷⁴ Daniel C.Tomas (a cura di), *Making EU Foreign Policy National Preferences, European Norms and Common Policies*, ivi, pp.181-195

tentato per la prima volta tra diplomazia europea e nazionale, e mettere a repentaglio i progressi fatti in quei campi poteva in effetti danneggiare la credibilità del tacito accordo che reggeva questa strategia comune. Non a caso, anche nei giorni più tesi dell'Iraq, e nonostante il fallimento sostanziale del quartetto, la strategia comune di Bruxelles, Londra e Parigi nei confronti di Teheran e Tel Aviv rimarrà sostanzialmente inalterata. Le conseguenze di questo accordo si videro già nei primi anni 2000 con il raffreddamento della possibile associazione di Israele al mercato comune, nonostante il sostegno italo-spagnolo, e nel 2005 con il prevalere delle posizioni contrarie al riconoscimento di Gerusalemme come capitale.²⁷⁵ Per il tema iraniano invece non si possono non ricordare gli accordi del 2015 che andarono a concludere gli sforzi sul nucleare iniziati allora e il ruolo che l'Unione Europea ebbe, insieme ai "big three" (Francia, Germania, Regno Unito), per merito di Federica Mogherini.²⁷⁶ La comunione d'intenti tra Stati membri che si sviluppò nel contesto mediorientale prescindeva anche dai rapporti, sicuramente tesi, che si crearono nei giorni dell'Iraq tra alcune istituzioni comunitarie e alcuni governi degli Stati membri.

Quest'ultima considerazione ci porta al tema fondamentale dell'analisi, ossia l'opportunità o meno di analizzare le diverse istituzioni responsabili della PESC come se fossero parte di un organismo unico, anziché degli organismi diversi legati da un tacito patto di non belligeranza siglato a beneficio di un'unità di facciata. La scelta fatta dalla quasi unanimità degli autori considerati propende per la prima versione, partendo da un'analisi dei rapporti transatlantici, ad esempio, che vede da una parte le istituzioni comunitarie e dall'altro gli Stati Uniti, di solito considerando soprattutto il punto di vista degli Stati membri.²⁷⁷ Altri studiosi che si spingono ad un'analisi più profonda, come Christopher Hill, riescono invece a riconoscere la differenza degli attori coinvolti ma la ritengono ininfluenza, visto il sostanziale immobilismo di Bruxelles, contrapposto all'attivismo degli Stati membri.²⁷⁸ Nessuno di loro, comunque, prende in considerazione la possibilità che la disunità europea non fosse solo il risultato di un disaccordo tra Stati membri, ma anche tra i medesimi e le istituzioni comunitarie da una parte, e delle stesse istituzioni tra loro in seconda istanza. Il quadro che ne uscirebbe sarebbe più conflittuale e complesso di quello finora apparente.

Il primo punto importante da sottolineare è la discussione, veramente poco considerata, che contrappose tra il 2002 e il 2003 la Commissione Europea agli Stati membri che

²⁷⁵ Caroline du Plessix, *The European Union and Israel*, Bulletin du Centre de recherche français à Jérusalem, n. 22, 2011

²⁷⁶ Sugli accordi del Joint Comprehensive Plan of Action del 2015 si veda Trita Parsi, *Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy*, Yale University Press, 2007

²⁷⁷ Daniel C. Tomas (a cura di), *Making EU Foreign Policy National Preferences, European Norms and Common Policies*, *ivi*, cap.5, *EU Policy on the Iraq War and its Aftermath: The Breakdown and Revival of Consensus-based Decision-making*, pp.70-90

²⁷⁸ Christopher Hill, *Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001*, *ivi*, p.152

sostenevano l'intervento, primo fra tutti il Regno Unito. Come ricordato dal Presidente Romano Prodi infatti proprio in quei mesi: "...il rapporto mio personale e quello della Commissione tutta con Blair fu danneggiato pesantemente dall'Iraq e non si tornò mai più indietro. Molte cose non si fanno, ma la rottura fu molto peggio di quello che si crede".²⁷⁹ La gravità dello strappo tra Prodi e Blair, dai contorni incerti, è deducibile dalle conseguenze che ebbe negli anni successivi. Sul breve periodo l'allontanamento avrebbe portato ad un radicale cambiamento nell'indirizzo politico della Commissione, che passò dall'essere considerata troppo anglofila (e anglofona) e filo-laburista, critica costante mossa allo stesso Prodi fin dall'insediamento, ad una linea più filo-francese.²⁸⁰ Sul medio periodo invece, sempre secondo Prodi, fu proprio questa inimicizia nata durante l'Iraq la causa della sua mancata seconda candidatura alla Presidenza della Commissione nel 2006, un qualcosa su cui l'italiano contava fortemente.²⁸¹ L'esistenza di una crescente acredine tra la Commissione e il governo britannico, a cui corrispose un rapporto in crescendo con la Francia di Chirac, è facilmente deducibile anche dalle numerose dichiarazioni di Patten e ricostruibile grazie ai ricordi dei diplomatici dell'epoca.²⁸² Il dato forse non sorprende, considerando che la scelta irachena era eticamente significativa,²⁸³ ma non deve essere neanche sottovalutato quando si parla di un presunto immobilismo della Commissione che in realtà, come visto, prese posizione contro la guerra fin dove le era possibile. Questo ci porta al secondo punto, strettamente connesso al primo, che riguarda invece la presunta unitarietà delle tre istituzioni europee a cui era stata assegnata, temporaneamente, la paternità della PESC (Alto Rappresentante, Commissione e Consiglio). Anche su questo aspetto la letteratura propende per una sostanziale unità di intenti tra i maggiori due esponenti della Troika, Solana e Patten, e una sostanziale indifferenza del terzo, il Consiglio, perché detenuto da una presidenza semestrale. La convinzione più radicata sull'Alto Rappresentante è che egli abbia sempre agito in un contesto di rapporti cordiali con il suo corrispettivo della Commissione, nonostante qualche incomprensione sui rispettivi ruoli iniziali.²⁸⁴

L'Alto Rappresentante viene quindi assimilato spesso alla Commissione quando si parla del suo presunto ostruzionismo all'intervento in Iraq, citando come prova il suo impegno di reciproco sostegno con Patten sia in Africa che nel Quartetto per il Medio Oriente. La

²⁷⁹ Intervista con Romano Prodi, Ventotene, 2 settembre 2019

²⁸⁰ Jeffrey J. Anderson, *The European Commission Under Romano Prodi*, Italian Politics Vol. 16, pp. 103-117, 2006 (a cura di Jean Louis Briquet, Italian Politics Series 1986-2015, Berghan Books)

²⁸¹ Ibidem

²⁸² Intervista con Sir Stephen Wall, Londra, 25 marzo 2019

²⁸³ Nelle parole dello stesso Presidente: "...tra la vita e la morte la politica va in secondo piano, ed io ebbi sempre chiaro cosa l'Iraq significasse..".

²⁸⁴ Dionyssi G. Dimitrakopoulos, *The Changing European Commission*, ivi, p.125. La cordialità dei rapporti reciproci e anche l'attenzione di Patten a non ricercare conflitti con la sua controparte è un tema ricorrente nelle memorie di quest'ultimo (Chris Patten, *First Confession: A Sort of Memoir*, Penguin Books, Londra, 2017)

ricostruzione degli avvenimenti fornita ci riconsegna un quadro quantomeno più complesso. Indubbiamente Solana non si spinse mai ad appoggiare apertamente un'invasione unilaterale americana dell'Iraq e, come giustamente ricordato da Gustav Lindstrom, fu proprio lui a rispondere seppure indirettamente a Condoleeza Rice quando quest'ultima nel 2003 accusò l'Europa di credere in un multilateralismo inefficiente, mosso da un vecchio sogno di potenza e quindi foriero di divisione per le relazioni transatlantiche.²⁸⁵ Solana chiarì in quel contesto non solo che l'Europa non aveva velleità di potenza ma anche che il multipolarismo era come la democrazia; un sistema inefficiente ma che competeva con modelli ancora peggiori di governance.²⁸⁶ Oltre a questo, il diplomatico spagnolo rilasciò alcune interviste (ad esempio al Financial Times) durante la crisi in cui parlava della creazione di un gap transatlantico causato dall'Iraq e, come evidenziato da alcuni autori, nel periodo peggiore della rottura si riportò anche un suo alterco con il governo italiano e spagnolo a causa della pubblicazione della lettera degli otto.²⁸⁷

Tutti questi indizi estrapolati da singoli interventi o retroscena hanno il difetto di essere "circostanziali" e di non ricostruire con precisione l'insieme delle iniziative e le prese di posizione dell'Alto Rappresentante nel contesto della crisi transatlantica. A fronte delle poche dichiarazioni dal significato sdrucchiole e di retroscena, i fatti e le azioni compiute da Solana sono abbastanza indicativi di un interesse a dialogare con la Nato, con gli Stati Uniti ma soprattutto a sostenere le posizioni interventiste più "moderate", come quelle in parte britanniche ma soprattutto italo-spagnole.²⁸⁸ L'impostazione stessa con cui l'AR scelse di modellare la Security Strategy, gli accordi di Berlin Plus e tutto la costruzione di un framework transatlantico al quale lo spagnolo lavorò proprio mentre alcuni Stati membri volevano allentare i rapporti con gli Stati Uniti ci fanno capire più di qualsiasi dichiarazione quali fossero le sue priorità politiche in quel frangente. Come visto, d'altronde, anche di dichiarazioni Solana non fu parco, e il tempismo e il carattere delle stesse sembra, almeno dal gennaio 2003 sempre di segno contrario a quello della Commissione. Oltre alla tensione istituzionale già individuata e comprensibile per la confusione di competenze, il disaccordo che apparentemente emerge è di carattere prettamente politico. Questa stessa discordia lascia anche intendere che, a prescindere dagli Stati membri, ci fosse un certo disallineamento interno alla Troika, e che questo

²⁸⁵ Gustav Lindstrom, *Shift or rift? Assessing EU-US relations after Iraq*, ivi, p.36

²⁸⁶ Ivi, p.28. Sulle convinzioni di Solana sull'utilità di un modello multipolare "temperato" dal realismo politico si veda anche Xiana Barros-Garcia, *Effective Multilateralism and the EU as a Military Power: The Worldview of Javier Solana*, European University Institute, 2008

²⁸⁷ Daniel C.Tomas (a cura di), *Making EU Foreign policy: national preferences, European norms and common policies*, ivi, p.75

²⁸⁸ Anche Maxime H. A. Larivé riconosce, come molti, la vicinanza di Solana alla cultura anglosassone, inevitabile se si considera il suo precedente incarico, ma ne confina gli effetti al buon rapporto EU/Nato in questi anni; Maxime H. A. Larivé, *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*, Routledge, New York, 2016, pp.170-176

disallineamento avrebbe avuto probabilmente ripercussioni anche in condizioni diverse. Questo è ancora più vero se si considera il terzo attore del terzetto diplomatico, spesso dimenticato, ossia il Consiglio.

Il Consiglio Europeo proprio in questi anni prova, come spiegato, a caratterizzare con decisione la PESC e a ritagliarsi degli spazi politici sia a livello istituzionale che diplomatico. Ovviamente la caratterizzazione di questo organismo, sia nella sua forza contrattuale sia nella sua posizione politica, cambia fortemente a seconda del Paese che ne detiene la presidenza. Per una singolare coincidenza proprio durante quello che avrebbe potuto essere un momento di grande unità continentale, ossia il rovesciamento del regime talebano, il governo belga deteneva l'incarico, e il Presidente del GAERC Charles Michel non esitò ad esercitare la sua funzione per imporre cautela sia a Washington che agli Stati membri che caldeggiavano l'intervento. Le cose non andranno meglio con Papandreou, che alla fine dovrà assecondare, anche se con molto tatto, le posizioni critiche del suo governo.²⁸⁹ Il risultato fu che anche nel caso iracheno l'UE continuò, contro il desiderio della Commissione, ad essere un *payer*, in questo caso della ricostruzione, e mai un *player*, ossia un attore in grado influenzare gli eventi. Certamente le divisioni e i tentativi di monopolizzazione non aiutarono la causa europea, e da ultimo portarono le istituzioni comuni ad essere giudicate come storicamente ininfluenti. Ciò nonostante, nel contesto delicato di transizione sia esterna che interna a cui si dovette far fronte in pochi anni, il limite *strutturale* della comunità europea del tempo contò certamente più di ogni posizionamento politico. In questo momento di grande fragilità infatti la mancanza di un servizio diplomatico europeo e lo stanziamento di fondi irrisori per la PESC, che servirono a coprire gli spostamenti dei membri della Troika e poco altro, non potevano avere altro esito se non un fagocitamento della politica estera comune da parte degli attori principali dell'azione, ossia gli Stati nazionali.²⁹⁰ Le istituzioni europee, conscie di questo limite, misero in atto una serie di misure atte a dotare di concretezza la proiezione esterna dell'Unione, indicando le linee strategiche e le risorse a cui si sarebbe potuto attingere per perseguirle.

Tra tutti gli eventi a livello comunitario di questi anni nulla ebbe maggiore impatto sul futuro che la creazione dell'EDA, la concezione di base industriale europea e la stesura di un primo documento strategico. Da queste singole iniziative sarebbero nati i progressi di Lisbona, che rafforzarono in modo sostanziale le competenze dell'Alto Rappresentante creando una connessione permanente tra Commissione e Consiglio, nonché un corpo diplomatico europeo permanente (l'Azione Esterna). Guardando più avanti nel futuro invece questi progressi avrebbero portato ad una rivisitazione della Security Strategy nel

²⁸⁹ Dionyssi G. Dimitrakopoulos, Argyris G. Passas, *The Greek Presidency: In the Shadow of War*, JMS Journal of common market studies, Volume 42, 2004

²⁹⁰ Ci viene restituita una quasi simbolica somma di 30 milioni complessivi per sette anni di operato; Dionyssi G. Dimitrakopolous, *The Changing European Commission*, *ivi*, p.131

2016 e alla creazione di diverse strategie di settore delineate con lo scopo di rendere l'UE indipendente da influenze esterne (tra cui una spaziale, possibile grazie agli sviluppi di questi anni di Galileo e al superamento del veto americano in tal senso). Parimenti importante, l'attenzione per la politica industriale e la creazione dell'EDA permetteranno di gettare le basi per un Fondo Europeo per la Difesa, il cui scopo è sempre quello di rendere l'Unione strategicamente non dipendente. L'intervallo temporale significativo tra gli avvenimenti di questo biennio e le loro visibili conseguenze sono plausibilmente dovuti ad uno shock esogeno all'Europa, che ne ha rallentato di dieci anni l'implementazione, attesa subito dopo Lisbona.²⁹¹ L'approccio comprensivo indicato ben 17 anni fa da Solana e inteso come "lotta" al terrorismo, all'illegalità, alla criminalità ma anche all'instabilità internazionale, e contrapposta alla visione unidimensionale della "guerra" al terrore, rimane fondamentalmente il cardine dell'elaborazione politica della Commissione e del Parlamento.²⁹²

Il piano delle istituzioni comunitarie si sarebbe rivelato quindi importante per il futuro, ma, come accennato, lo fu molto meno per il presente. Il centro dell'azione della crisi intra-europea seguita all'undici settembre rimase sempre distante dalla "camera di compensazione" di Bruxelles e si concentrò, più tradizionalmente, sulle relazioni diplomatiche tra Stati membri, e in particolare tra i governi di Londra e Parigi. Anche questo scontro diplomatico ebbe le sue conseguenze, anche se oggi, anche alla luce dell'abbandono dell'Unione Europea da parte del Regno Unito, una valutazione delle medesime appare ancora prematura.

²⁹¹ Si fa chiaramente riferimento alla crisi economica del 2008 e al processo disgregativo che l'Unione ha prima rischiato con la Grecia e poi subito con l'uscita del Regno Unito

²⁹² Gustav Lindstrom, *Shift or rift? Assessing EU-US relations after Iraq*, *ivi*, p.246

Capitolo II – Il Regno Unito

Premessa: gli anni di Tony Blair

Gli studiosi che si sono occupati della politica estera britannica dal crollo del muro di Berlino agli anni della “guerra al terrore” hanno dedicato particolare attenzione alle azioni e alle parole del primo ministro Tony Blair, con un’ enfasi prestata alle capacità di leadership del laburista non paragonabile né a quella dedicata al suo predecessore, John Major, né ad altri leader europei a lui coevi, come Jacques Chirac. Della figura dell’ex Premier si sono occupati nello specifico Anthony Seldon²⁹³ e Con Coughlin,²⁹⁴ mentre studiosi come Stephen Benedict Dyson si sono concentrati sull’ “identità politica” di Blair e su come il carattere del leader britannico sia stato decisivo nell’influenzare la politica internazionale nel corso dei suoi tre mandati.²⁹⁵ Gli anni della Presidenza di Blair (1997-2007) sono in effetti cruciali per la storia della politica estera britannica recente, e non solo per i numerosi interventi militari di cui Londra si è resa protagonista a fianco degli Stati Uniti nello sforzo di stabilizzare lo scenario internazionale, ma anche per la creazione di nuovi equilibri europei e transatlantici che tra le fine degli anni ’90 e gli inizi del 2000 iniziarono a prendere forma. Tony Blair sarà uno dei Primi ministri britannici della storia recente più attivi negli affari internazionali, nonostante prima della sua elezione non avesse mostrato un particolare interesse nei loro confronti. Partendo da una base programmatica basata su un “nuovo approccio etico” alla politica internazionale, il laburista finirà per essere considerato, a seguito del “discorso di Chicago” dell’aprile ’99, come uno degli alfiere europei dell’idea di *New World Order* avanzata negli stessi anni dal Presidente americano Bill Clinton. L’idea di Nuovo Ordine Mondiale disegnato da Blair e concettualizzato nel periodo dell’instabilità balcanica aveva significato, nel contesto della fine della guerra fredda, l’auspicio per la scrittura di una nuova pagina delle relazioni internazionali, nelle quali l’Europa e gli Stati Uniti avrebbero tentato di promuovere un nuovo assetto di legittimità internazionale.²⁹⁶

L’ operato di Blair negli anni di governo fu il tentativo di mettere in pratica questo auspicio di nuovo ordine internazionale, rendendo il Regno Unito il punto di contatto privilegiato

²⁹³ Anthony Seldon, *Blair unbound*, Simon & Schuster, Sydney, 2007

²⁹⁴ Con Coughlin, *American ally: Tony Blair and the war on terror*, Harper Collins Publishers, New York, 2006

²⁹⁵ Stephen Benedict Dyson, *The Blair identity: leadership and foreign policy*, Manchester University Press, Manchester, 2009

²⁹⁶ Joseph S. Nye, *What New World Order?*, Foreign Affairs; New York Vol. 71, Issue 2, 1992

nel rapporto transatlantico. L'intraprendenza e l'interventismo laburista al governo, in ultimo, segnerà il passaggio dall'intervento umanitario alla guerra preventiva, aprendo la strada al criticato unilateralismo anglo-americano dopo l'undici settembre. Per questo motivo il leader britannico è stato anche accusato di aver rigettato, dopo aver preso il potere, molti dei principi enunciati in un primo momento in nome di un nuovo realismo politico, rinnegando il multilateralismo che sottintendeva alla sua visione politica iniziale. Questo realismo e pragmatismo l'avrebbe portato ad allinearsi prima alla visione del mondo di Clinton e successivamente a quella, molto differente, di George W. Bush. Al di là dei giudizi di merito, comunque, ciò su cui la letteratura per lo più concorda è che la personalità del Primo Ministro sia stata decisiva nell'imprimere una discontinuità nella politica estera del Regno Unito rispetto ai suoi predecessori.²⁹⁷ Appare parimenti evidente che l'undici settembre abbia rappresentato un passaggio fondamentale nei suoi lunghi anni di governo, segnando il suo operato anche nel periodo successivo. Questa discontinuità, tra l'altro, è interessante da osservare anche sotto il profilo squisitamente europeo e non solo attraverso le lenti del rapporto transatlantico che sono state finora maggiormente utilizzate.²⁹⁸ L'attentato alle Torri gemelle infatti aprirà per la Gran Bretagna una nuova stagione, che la vedrà più lontana dalla Francia e anche più cauta a far avanzare i progetti di integrazione europea, sia politica sia monetaria, che proprio Blair aveva curato nel corso del suo primo mandato. Allo stesso tempo l'avvicinamento tra Londra, Madrid e Roma, divenuto più stretto dopo l'elezione di Silvio Berlusconi, porterà alla nascita di un'asse filoatlantico in Europa che sarà visto con sospetto dalle istituzioni europee e dal duo franco-tedesco, sempre più convinto ad intrecciare la questione irachena con l'evoluzione del processo di integrazione del vecchio continente.²⁹⁹ Le ripercussioni di questo nuovo assetto europeo, così diverso da quello che aveva contraddistinto il primo mandato Labour, saranno importanti per comprendere come l'alleanza tra i Paesi mediterranei e Londra durante i lavori per la Convenzione, sottolineata e analizzata da alcuni autori,³⁰⁰ abbia in realtà seguito specularmente gli alti e bassi delle varie fasi che portarono al conflitto iracheno. Allo stesso tempo questo dato ci aiuta a comprendere le ragioni del graduale isolamento a cui Blair andò incontro nei suoi ultimi anni di governo, sia in patria che all'estero.³⁰¹ Per comprendere quanto sia

²⁹⁷ Per un'analisi più approfondita sulla figura di Blair, il suo operato politico e anche la sua importanza dal punto di vista storico si rimanda a T. Casey, *The Blair Legacy: Politics, Policy, Governance, and Foreign Affairs*, Palgrave Macmillan, Londra, 2009

²⁹⁸ Le maggiori ricerche storiografiche sul tema si concentrano, infatti, su una doppia chiave di lettura: una relativa alla politica interna del governo labour e una incentrata sui rapporti di Blair con Bush prima e dopo l'Iraq. I rapporti europei del Primo ministro sono marginalmente presenti nella letteratura presa in considerazione per la stesura di questo capitolo.

²⁹⁹ La connessione tra le posizioni inglesi nel dibattito sulla Convenzione, il contemporaneo avanzamento della Pesc e la rottura sull'Iraq sono evidenziate da diversi autori tra quelli presi in considerazione, ma sempre in relazione a singoli eventi e non al quadro complessivo delle relazioni diplomatiche.

³⁰⁰ Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum e Augustin José Menéndez (a cura di), *Developing a constitution for Europe*, Routledge studies, Londra, 2004

³⁰¹ John Kampfner, *Blair's wars*, Simon & Schuster, Sydney, 2004; p.387

importante l'undici settembre per la politica estera del Regno Unito si deve quindi partire dalle linee di demarcazione che già avevano contraddistinto il primo mandato del leader laburista, seguendo la doppia direttrice Europea e Medio Orientale sulla quale Downing Street aveva puntato negli anni precedenti.

L'eredità di John Major

Paradossalmente un leader come Blair, che lascerà un'impronta profonda nel campo della politica estera una volta al governo, fu eletto nel 1997 al termine di una campagna elettorale che dedicò pochissima attenzione agli affari internazionali, e in cui il giovane Primo ministro, quasi a digiuno di esperienza in questo settore, evitò di esporsi particolarmente in prima persona.³⁰² Come sottolineato dallo stesso Blair nella sua autobiografia,³⁰³ saranno però subito gli eventi successivi alla sua elezione a determinare la fitta agenda internazionale che lo impegnò immediatamente e che sarebbe successivamente diventata la cifra del nuovo Esecutivo. La Gran Bretagna aveva vissuto, negli anni successivi alla fine della guerra fredda, un periodo di transizione che l'aveva portata ad interrogarsi su quale fosse il suo ruolo nel sistema internazionale e nel contesto europeo. In particolare, l'accelerazione del processo di integrazione europea a Maastricht, unito all'unificazione tedesca e alla ritrovata autonomia degli Stati ex sovietici, avevano vivacizzato un dibattito interno al Regno Unito con importanti conseguenze politiche.³⁰⁴ Il Primo ministro John Major, succeduto nel novembre 1990 a Margaret Thatcher alla guida del partito conservatore, era stato assediato nel corso dei suoi sette anni di mandato da una guerra intestina al suo stesso gabinetto sulla collocazione che avrebbe assunto il Regno Unito nella nascente Unione Europea. L'ala intransigente del partito conservatore, la meno disposta a fare concessioni negli anni di Maastricht, aveva fatto ostruzionismo al governo Major per tutta la sua durata, escludendo a priori un ingresso nella moneta unica. Sempre a questo riguardo la credibilità di Major era stata messa alla prova in seguito al crollo della sterlina nel '92, conseguenza dell'ingresso del Regno Unito nello European Exchange Rate Mechanism, un sistema di stabilizzazione automatica che doveva allineare tutte le valute europee in vista dell'introduzione dell'euro.³⁰⁵ Il fallimento di performance della sterlina all'inizio degli anni '90 aveva rinfocolato il dibattito sul rapporto tra Gran Bretagna ed Unione Europea che aveva appassionato e diviso il partito conservatore fin dagli anni di Margaret Thatcher, favorendo secondo diversi storici la crescita di consensi per il partito laburista.³⁰⁶ In questo contesto Tony Blair, nella sua rapida ascesa fin dall'elezione come leader del Labour party nel 1994, aveva sempre preferito non specificare quale rapporto immaginasse tra il Regno Unito e il resto del continente e in particolare se fosse o meno

³⁰² Stephen Benedict Dyson, *The Blair Identity : Leadership and Foreign Policy*, Manchester University Press, 2009.

³⁰³ Tony Blair, *A journey: my political life*, Random House, Londra, settembre 2010

³⁰⁴ Martin J. Dedman (a cura di), *The Origins and Development of the European Union (1945-1995)*, Routledge, Londra/New York, 1996, pp.114-124

³⁰⁵ Roger Liddle, *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, Tauris, Londra, 2014; Cap.10 Blocked on the euro, pp.153-155

³⁰⁶ Ibidem

favorevole all'ingresso nella moneta unica. La possibilità di tenersi fuori dall'agone del dibattito aveva probabilmente dato all'elettorato l'impressione che il giovane candidato avesse un'idea d'Europa più chiara di quello che in effetti era, aiutando anche a nascondere delle linee di rottura sotterranee che esistevano non solo con l' "old labour" ma anche con l'anima del partito più vicina a Gordon Brown.³⁰⁷

Allo stesso modo, prima del suo insediamento, Blair raramente si pronunciò in merito alle diverse crisi internazionali che si stavano sviluppando in quegli anni e che vedevano il Regno Unito al centro del dibattito, affidandosi durante il periodo dell'opposizione principalmente all'analisi del suo futuro Segretario agli Esteri, Robin Cook.³⁰⁸ Eletto alla sola età di 43 anni come Primo ministro, Blair erediterà ciò nonostante da Major un impegno del Regno Unito in prima linea nella transizione dalla guerra fredda all'unipolarismo americano, trovandosi a gestire, da Primo ministro più giovane della storia britannica, gli assestamenti che nel corso degli anni '90 seguiranno la fine della guerra fredda. Il primo scenario che richiederà l'attenzione del neoinsediato Primo ministro, appena arrivato a Downing Street, sarà l'ex Jugoslavia, dove la Gran Bretagna negli anni di John Major era stata chiamata ad assumere un importante ruolo sia nell'organizzazione della *United Nations Protection Force* (1992-1995) a difesa della neonate Repubbliche di Bosnia e Croazia, sia nel successivo dispiegamento della missione Nato *Joint Endeavour*. John Major, intervenuto nel corso del conflitto a favore dell'indipendenza delle repubbliche balcaniche, aveva mantenuto fin dall'elezione di Milosevic una posizione prudente, evitando di impegnarsi in qualsiasi operazione sul campo che potesse fare da deterrente verso le forze serbe.³⁰⁹ Il Segretario di Stato per gli Esteri Hurd, in particolare, si era distinto per aver escluso qualsiasi tipo di intervento ONU o UE sia in Croazia che in Bosnia, pur arrivando l'anno successivo a riconoscere la necessità di dispiegare forze di interposizione a seguito del precipitare della situazione in Bosnia-Herzegovina e del massacro di Srebrenica. Il governo di Londra, uno dei garanti della pace siglata con gli accordi di Dayton, si era ritrovato più volte allineato con Parigi nel tentativo di tenere in vita l'ex Jugoslavia, per esempio tardando il riconoscimento diplomatico della Croazia, opponendosi in questo alla posizione tedesca, più vicina a Zagabria e ricettiva nei confronti delle rivendicazioni nazionali che stavano nascendo dopo il collasso della Federazione guidata da Milosevic.³¹⁰ La dissoluzione della Jugoslavia rimarrà una delle principali preoccupazioni di Tony Blair, soprattutto alla luce del precipitare della situazione in Kosovo dove, nonostante la sua presunta mancanza di preparazione in politica estera, il neo-primo ministro interverrà in modo incisivo. Secondo molti

³⁰⁷ Rhiannon Vickers, *The Labour Party and the World : Labour's Foreign Policy since 1951*, The Labour Party and the World - volume 2: Labour's foreign policy since 1951, Manchester University Press, 2011, pp.161-164

³⁰⁸ Ibidem

³⁰⁹ Josip Glaurdic, *The hour of Europe: Wester powers and the break-up of Jugoslavia*, Yale University press, 2011

³¹⁰ Ibidem

osservatori proprio gli avvenimenti nell'ex Jugoslavia e il fallimento di una soluzione europea al conflitto avrebbero influenzato in modo determinante la visione di politica estera del leader britannico, accentuandone l'anima interventista.³¹¹ Il bombardamento della Serbia si rivelerà un grande successo per Blair, anche dal punto di vista interno, e lo aiuterà a consolidare ben presto il rapporto privilegiato con Washington, andando a rimarcare il suo contributo alla "special relationship" transatlantica.

Altro fronte aperto per Blair subito dopo la sua elezione sarà la perdurante situazione di instabilità in Medio Oriente, dove il degenerare del conflitto israelo-palestinese porterà nei suoi anni di governo alla seconda intifada, e ad un conseguente impegno del suo governo a ritenere (soprattutto dopo l'undici settembre) la questione israelo-palestinese di assoluta priorità.³¹² Ma in questo scenario saranno le conseguenze della guerra del Golfo a pesare più di ogni altra cosa sulle scelte del governo laburista, il quale si ritroverà a dover gestire una crescente tensione sulla mancata collaborazione di Saddam Hussein con la missione UNSCOM dell'ONU, nonché a fronteggiare una crescente escalation del conflitto curdo-iracheno. Proprio violente repressioni compiute dall'esercito di Baghdad contro i curdi avevano portato nel settembre del '96, pochi mesi prima dell'elezione di Blair, al lancio di missili cruise americani verso siti sensibili iracheni (*operation Desert Strike*), e ad un impegno del governo Major a rafforzare la *no-fly zone* nel sud dell'Iraq a cui le forze aeree britanniche contribuivano fin dal '91. In questa congiuntura internazionale per la prima volta l'Unione Europea, uscita rafforzata dai Trattati di Maastricht e Amsterdam, dovrà essere presa in considerazione da Londra quale attore autonomo nei diversi tavoli di crisi. Allo stesso tempo Blair fin dal suo insediamento si ritroverà a dover gestire con gli stessi attori, Parigi e Washington, un intreccio sempre più complesso che iniziò a legare il futuro del vecchio continente alle dinamiche mediorientali.

La ragione per la quale Blair mostrò un interesse personale verso la gestione delle relazioni internazionali fin dai suoi primi giorni a Downing Street si deve quindi probabilmente ad alcune scelte di governo che erano ormai impellenti ed erano state ereditate dall'amministrazione precedente, come già sottolineato. A questa considerazione, tuttavia, si devono affiancare due rilievi che possono avere conseguenze importati. Il primo, individuato da Benedict Dyson, sarebbe da rintracciare negli equilibri interni al partito laburista nel corso della campagna elettorale dell'aprile '97 quando si sarebbe creato un patto tacito tra Blair, guida indiscussa del partito, e uno degli altri esponenti di maggior peso, il futuro primo ministro Gordon Brown.³¹³ La corrente

³¹¹ Stephen Benedict Dyson, *The Blair identity: leadership and foreign policy*, ivi, pp.48-52

³¹² Per una ponderazione più esaustiva della politica mediorientale del leader britannico si rimanda nuovamente a Toby Greene

³¹³ Questo "secret deal", noto da indiscrezioni giornalistiche come "Granita pact", avrebbe assicurato anche un passaggio di testimone automatico tra Blair e Brown alla guida del Labour; Anthony Seldon, *Blair's Britain: 1997-2007*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008; pp.160-162

rappresentata da Brown, in particolare, si sarebbe impegnata a sostenere la Presidenza di Blair in cambio di un ruolo di peso per Brown nell'Esecutivo, che si concretizzerà nel prestigioso incarico per l'esponente di Cancelliere dello scacchiere.³¹⁴ L'equilibrio tra i due leader che, secondo gli storici del partito laburista è essenziale per comprendere le dinamiche politiche interne fin dagli anni dello shadow Cabinet,³¹⁵ si sarebbe concretizzato in una sostanziale cambiale in bianco per Brown nella gestione degli affari interni una volta al governo, mentre a Blair sarebbe stata lasciata espressamente la politica estera e ogni responsabilità internazionale. Questa suddivisione dei compiti, documentata ed emersa anche nelle interviste effettuate per questa dissertazione,³¹⁶ sarebbe quindi all'origine dell'attivismo diretto di Blair in tutti i dossier internazionali lasciati aperti dall'Esecutivo Major. Un secondo fattore utile a comprendere il protagonismo di Blair nello scenario internazionale sarebbe poi la sostanziale mancanza di fiducia verso il primo Segretario per gli Affari Esteri e il Commonwealth nominato nel primo mandato laburista: il filo-europeo Robin Cook, già responsabile del governo ombra insieme a Blair e Brown, e punto di riferimento del partito per la politica internazionale. Negli anni del suo mandato all'opposizione Cook aveva promosso quello che lui stesso definì un "approccio etico" alle relazioni internazionali, ripromettendosi di rivoluzionare la politica estera britannica secondo nuove direttrici d'azione.³¹⁷ Coerentemente con queste promesse, una volta giunto al governo, Cook tentò di attuare una svolta, se non altro simbolica, rispetto ai suoi predecessori, lanciando una serie di iniziative controverse. La più famosa di queste tra queste fu la limitazione delle esportazioni di armi dal Regno Unito verso Paesi terzi, una proposta osteggiata sia dal mondo industriale che dallo stesso Primo ministro.³¹⁸ Nel corso del suo mandato Cook sarà anche uno dei principali sostenitori della necessità di un ingresso immediato nella moneta unica, entrando per questo motivo in collisione con Blair, convinto di un approccio più pragmatico e soprattutto più graduale di avvicinamento alla materia.³¹⁹ La continua tensione tra idealismo e pragmatismo nel primo mandato del governo laburista, molto dibattuta sia

³¹⁴ In questi anni Brown imposterà un ambizioso programma di riforme economiche tese a rilanciare il peso della City di Londra, ponendosi quindi parzialmente in continuità (almeno teorica) con i Tories; Matt Beech e Simon Lee, *Ten years of new labour*, Palgrave Macmillan, New York, 2008; ivi, pp.19-21

³¹⁵ Dal 1994 Blair stabilì una leadership congiunta con Gordon Brown e Robin Cook, rendendo il primo cancelliere ombra dello scacchiere e il secondo segretario-ombra degli esteri, posizioni che furono confermate dopo la vittoria elettorale del '96.

³¹⁶ Intervista con David Manning, 5 aprile 2019

³¹⁷ Richard Little e Mark Wickham-Jones (a cura di), *New Labour's Foreign Policy: A New Moral Crusade?*, Manchester University Press, New York, 2000; pp.5-19

³¹⁸ Ivi, Neil Cooper, *The pariah agenda and New Labour's ethical arms sales policy*, pp.147-168

³¹⁹ Richard Little e Mark Wickham-Jones (a cura di), *New Labour's Foreign Policy: A New Moral Crusade?*, ivi, pp.168-180

dai contemporanei che dalla storiografia successiva,³²⁰ sarà particolarmente importante soprattutto alla luce del marcato interventismo di Blair nei suoi primi anni di governo, che lo portarono a dispiegare truppe prima in Iraq nel '98, poi in Kosovo l'anno successivo e infine nella guerra civile in Sierra Leone all'inizio del 2000.

I tre interventi militari britannici compiuti tra il '97 e il 2000, ai quali si affiancano diverse operazioni minori in Paesi terzi, ben rappresentano il segnale di svolta che il nuovo governo volle imprimere rispetto al suo predecessore, non escludendo il ricorso alla forza nel piano complessivo attuato per riportare il Regno Unito al centro dell'attenzione internazionale. In questo caso la promessa di John Major di riportare il Regno Unito "al centro" del progetto europeo fa da contraltare alla promessa di Blair di riportare Londra al centro del nuovo equilibrio globale. L'Europa e in particolare la Francia, individuato come maggiore alleato sul continente, erano la leva e non il fine di questa più ampia strategia.³²¹ Forse non casualmente, sarà proprio quella irachena la prima crisi internazionale con la quale il leader del New Labour si dovrà confrontare. L'Iraq era un Paese sotto embargo petrolifero fin dalla guerra del Golfo del '91 e il Regno Unito, in quanto membro della coalizione che era intervenuta a difesa del Kuwait, aveva sostenuto attivamente la necessità di imporre una "no-fly zone" sui cieli iracheni, misura che era stata presa per prevenire l'aeronautica di Baghdad da ritorsioni indiscriminate contro la popolazione curda al nord e quella sciita al sud.³²² Sia l'embargo petrolifero che la "no-fly zone", sanzionate dopo la fine della guerra, erano state promosse dai tre principali protagonisti dell'intervento militare contro Saddam nel '91 (Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia) e sostenute unanimemente dalle Nazioni Unite. Queste misure cautelative erano state ancorate ad una doppia richiesta posta a Saddam da parte dell'Assemblea Generale e dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: la prima di queste era il rispetto dei diritti umani nel suo Paese (con particolare riferimento alla situazione curda nel nord e sciita nel sud), e la seconda era di garantire l'accesso degli ispettori dell'ONU ai laboratori iracheni per timore che il regime ba'athista stesse sviluppando armi di distruzione di massa da utilizzare contro i suoi vicini o contro la sua stessa popolazione. Saddam aveva, in linea teorica, acconsentito ad entrambe le richieste, aprendo i siti incriminati agli ispettori e garantendo la distruzione di alcuni arsenali che in effetti furono trovati all'inizio degli anni '90. Ciò nonostante la crescente ostilità del dittatore iracheno, e la sua continua violazione delle raccomandazioni delle Nazioni Unite, aveva portato gli Stati Uniti ad una

³²⁰ Per una panoramica delle pubblicazioni che analizzano i discorsi e le azioni del Primo ministro dal punto di vista psicologico ed etico si rimanda all'ottimo compendio di Menno Spiering (Menno Spiering, *A cultural history of British euroskepticism*, Palgrave Macmillan, Londra, 2014, pp.27-33)

³²¹ Questo è evidente in particolare in Palestina e Sud America, dove la politica estera inglese in questi anni tentò di avvalersi anche del framework europeo per enfatizzare il suo ruolo di mediazione regionale; Toby Greene, *Blair, Labour, and Palestine: Conflicting Views on Middle East Peace After 9/11*, Bloomsbury Academic, 2013, pp.135-139

³²² Con Coughlin, *American ally: Tony Blair and the war on terror*, Harper Collins, New York, 2006, *Part One*; pp. 19-107

prima ritorsione nel settembre 1996, autorizzata dall'amministrazione Clinton in piena campagna per le presidenziali.³²³ In quel caso il governo inglese, guidato da John Major, non era intervenuto direttamente, e aveva anzi intrapreso una mediazione diplomatica insieme alla Francia.³²⁴ La stessa linea di dialogo sembrò all'inizio tentata da Tony Blair, che, in accordo sempre con l'amministrazione americana, rilassò le sanzioni contro Baghdad subito dopo la sua elezione, promuovendo anche un programma di assistenza umanitaria in loco.³²⁵ Questo atteggiamento improntato al dialogo di matrice filo-francese sembrò cambiare progressivamente nel corso del 1998, in risposta ad un nuovo rifiuto da parte di Saddam di garantire agli ispettori libero accesso a siti sospettati di produrre armi di distruzione di massa. La nuova ondata di tensione, unita ad una crescente ostilità del Congresso verso l'Iraq,³²⁶ indusse il Presidente americano Bill Clinton a firmare l'*Iraq liberation act*, con il quale gli Stati Uniti cessavano di riconoscere la legittimità del regime ba'athista e autorizzavano esplicitamente un cambio di regime. Questa rinnovata tensione internazionale si tradusse in un secondo intervento militare a guida statunitense nel corso del dicembre dello stesso anno, denominato *Operation Desert Fox*, al quale il governo di Blair questa volta partecipò attivamente.³²⁷ L'intervento nell'operazione del '98 segnò un primo allontanamento diplomatico tra Londra e Parigi proprio sul futuro del regime iracheno di cui è necessario tenere conto; la risposta britannica e il mancato coinvolgimento francese furono infatti considerati dei precedenti gravissimi dal governo Jospin, tanto da subire una dura ed aperta condanna da parte del ministro degli esteri del suo esecutivo, Hervé de Charette, il quale aveva più volte sostenuto le necessità di evitare un'ulteriore escalation. Le conseguenze sul piano dei rapporti bilaterali tra le due nazioni, in prospettiva, furono notevoli. Blair e Chirac, che avevano appena inaugurato la propria cooperazione nel migliore dei modi firmando gli accordi di Saint Malò, iniziarono proprio sull'Iraq a riscontrare le prime differenze di vedute. La decisione della Francia di rinunciare subito al pattugliamento congiunto dei cieli iracheni, evidenziando così la distanza che si era creata con Washington e Londra sui rapporti da tenere con Saddam, fu percepita come particolarmente in distonia con gli sviluppi appena avvenuti in sede europea.³²⁸

Lo scenario mediorientale non era l'unico nel quale Francia e Gran Bretagna si trovavano a dover cooperare strettamente. Nello stesso modo in cui l'instabilità irachena continuava

³²³ L'operazione, iniziata il 3 settembre 1996 prese il nome di Desert Strike. Molte voci critiche si levarono all'epoca contro questi raid americani, che sembravano poter essere strumentalizzati per scopi elettorali (*Ibidem*)

³²⁴ *Ibidem*

³²⁵ Tim Youngs and Mark Oakes, *Iraq: "Desert Fox" and Policy Developments*, Research paper 99/13, 10 febbraio 1999 (<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP99-13/RP99-13.pdf> - consultato il 10/9/2019)

³²⁶ Il Congresso, su iniziativa repubblicana, si dimostrò compatto nel sostenere la condanna del regime, anche visto l'approssimarsi delle elezioni di medio termine del novembre 1998.

³²⁷ John Kampfner, *Blair's wars*, Simon & Schuster, ivi, *Fox in the desert*, pp.18-35

³²⁸ Con Coughlin, *American ally: Tony Blair and the war on terror*, Ivi, p.71

a minare l'ordine internazionale, infatti, anche il perdurare della tensione tra Kosovo e Serbia rischiava di creare un grave precedente di irrisolutezza europea, rendendo evidenti i fallimenti della neonata Unione proprio in quello che era, come già accennato, un pilastro fondamentale della sua creazione. Anche in questo caso, come in quello iracheno, l'approccio iniziale di Blair e soprattutto di Cook fu improntato al dialogo, come dimostrano i lavori svoltisi dal 6 febbraio al 22 marzo 1999 presso il castello di Rambouillet, presieduti da Robin Cook e il suo omologo francese Hubert Vèdrine. Gli sforzi anglo-francesi per evitare ulteriori violenze e prevenire casi di pulizia etnica furono vanificati dalla mancanza di disponibilità al dialogo da parte di Russia e Serbia, che accusavano gli europei di aver di fatto già deciso il riconoscimento dell'autonomia kosovara. Questo portò al ben noto conflitto tra Belgrado e la Nato.³²⁹ La politica estera di Blair in questi anni è stata giudicata da alcuni in termini positivi per il suo costante sforzo di coinvolgimento multilaterale, soprattutto in Europa, ma è stata anche fortemente criticata per il supporto apparentemente incondizionato alle scelte prese oltreoceano da Bill Clinton, o per l'eccessiva confidenza dimostrata dal leader nel controllare l'evoluzione degli eventi.³³⁰ Sia i sostenitori che i detrattori dell'intervento britannico in Serbia, ad ogni modo, concordano sul fatto che gli eventi del '98 giocarono un ruolo centrale nel modellare la direzione e la filosofia della politica estera di Blair, nella sua ricerca di un difficile connubio tra i principi etici promessi e un nuovo pragmatismo decisionista che sembrava connaturato al leader laburista.³³¹ L'importanza della lezione jugoslava per la storia dell'integrazione europea, e soprattutto per l'evoluzione della Politica estera e di Difesa, è già stata sottolineata nella letteratura.³³² In particolare, si è visto come la difficoltà di trovare una forte coesione europea che permettesse un'azione incisiva della neonata unione nell'*affaire* balcanico aprì la strada al Trattato di Amsterdam che creò la figura di Alto Rappresentante, affidando il ruolo proprio al Segretario Generale della Nato che aveva mostrato capacità di intervento e di azione.³³³ La coesione mostrata da Gran Bretagna, Francia e Italia nel loro supporto unanime alla Nato nel '98 non è da sottovalutare e infatti quest'intesa è stata sottolineata da diversi storici che hanno indagato l'intreccio di relazioni tessute da Blair nei suoi primi anni di governo, da una parte con i governi socialdemocratici italiani e dall'altra con Lionel Jospin.³³⁴ Il precipitare

³²⁹ Josip Glaurdic, *The hour of Europe: Western powers and the break-up of Yugoslavia*, op.cit

³³⁰ Stephen Benedict Dyson, *The Blair Identity: Leadership and Foreign Policy*, ivi, pp.62-66

³³¹ Oliver Daddow, *'Tony's War'? Blair, Kosovo and the Interventionist Impulse in British Foreign Policy*, *International Affairs* 85, No. 3, 2009; *The War over Kosovo: Ten Years On*, pp. 547-560

³³² Paul Latawski e Martin A. Smith, *The Kosovo crisis and the evolution of post-Cold War European security*, Manchester University Press, 2003

³³³ La scelta di Javier Solana come Alto Rappresentante era frutto di un compromesso trovato proprio tra il Regno Unito e i suoi partner europei, come garanzia che la politica europea di Difesa non si sarebbe discostata troppo dalla Nato pur mantenendo una propria autonomia (ibidem)

³³⁴ Philippe Le Core, *Tony Blair, les rendez-vous manqués*, Autrement, Paris, 2004, pp.35-38; secondo Le Core l'apice di questa consonanza tra i governi socialdemocratici europei si ebbe con l'appuntamento di Firenze del 20 novembre 1999, in cui il laburista parlò della "terza via" e delle sue implicazioni per la

degli eventi nell'ex Jugoslavia e la conseguente decisione del governo britannico di procedere ad un intervento armato, pur senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, porteranno il Primo ministro a tenere il suo famoso discorso di Chicago, nel quale egli delinea i criteri da seguire per ricercare una ritrovata giustizia nell'ordine internazionale. A Chicago verrà formulata per la prima volta una dottrina d'intervento, nota come "dottrina Blair", che sarà importantissima per gli eventi futuri e per le relazioni tra Londra e i suoi partner europei. I capisaldi di questa dottrina e i suoi riflessi sulla comunità internazionale, approfonditi meglio qui di seguito, serviranno non solo a giustificare il bombardamento di Belgrado, ma anche per motivare l'invasione dell'Iraq cinque anni più tardi.³³⁵

L'ultimo intervento di rilievo del Regno Unito al di fuori dei suoi confini prima dell'11 settembre 2001 fu l'operazione di stabilizzazione della Sierra Leone, soprannominata in codice "Operazione Palliser". La ragione del dispiegamento britannico fu da ricercarsi, in questo caso (differentemente dal precedente) in una richiesta delle Nazioni Unite e del suo Segretario Generale Kofi Annan, che incaricarono direttamente il Regno Unito di intervenire nella guerra civile che martoriava da un decennio la nazione africana. Al momento dell'intervento inglese il conflitto nell'ex colonia britannica vedeva contrapposte le milizie del RUF- Revolutionary United Front – a quelle del governo riconosciuto legittimo dopo gli accordi di pace di Lomè e presieduto da Tejan Kebbah. Le milizie del RUF, guidate dal carismatico Foday Sankoh, avevano provato a rovesciare il legittimo governo di Freetown dagli inizi degli anni '90 ma, dopo gli accordi di pace promossi dall'ECOWAS a Lomè nel luglio 1999, avevano iniziato una parziale smobilitazione, monitorata dalla comunità internazionale. Questa smobilitazione, teoricamente accompagnata da un progressivo ritorno alla normalità e ad un graduale ritorno degli ex combattenti RUF nella società civile, non andò a buon fine, tanto che già dopo pochi mesi dagli accordi firmati a Lomè le milizie di Sankoh avevano arrestato diversi osservatori delle Nazioni Unite e disarmato i soldati della missione ONU Unamsil.³³⁶ Questi gravissimi fatti furono accompagnati da diverse atrocità contro la popolazione civile, che fecero temere il peggio anche per la sorte della capitale del Paese, Freetown, nel caso quest'ultima fosse caduta in mano alle milizie. Dato il fallimento proprio di una

politica estera alla presenza del Presidente della Commissione UE Romano Prodi, dei primi ministri D'Alema e Jospin e di Bill Clinton.

³³⁵ Come specificato nell'introduzione, benchè i fatti jugoslavi e quelli iracheni siano spesso legati dal *fil rouge* della dottrina Blair, si dovrebbe tenere sempre conto di due importanti distinzioni tra i due interventi: la prima riguarda la differenza tra l'idea di guerra preventiva e quella di intervento umanitario, la seconda il coinvolgimento dell'Alleanza Atlantica nel '98 e la sua esclusione nel 2003 – a questo proposito si veda Ramesh Takur, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010

³³⁶ Andrew M. Dorman, *Blair's successful war, British Military Intervention in Sierra Leone*, Ashgate Publishing, Farnham, 2009

missione di peacekeeping delle Nazioni Unite (UNAMSIL) e la sostanziale inefficienza del modello decisionale alla base dell'operazione stessa, nell'aprile 2000 venne chiamato in causa il governo britannico in quanto ex titolare dell'amministrazione fiduciaria della nazione africana prima dell'indipendenza del 1961. Tony Blair scelse di dispiegare a protezione di Freetown due compagnie di paracadutisti del primo battaglione forze speciali, assistiti dalla portaerei leggera *Illustrious* e dalla fregata *Argyl*. I primi soldati inglesi arrivarono in Sierra Leone ai primi di maggio, con il mandato specifico di proteggere il legittimo governo del Paese ed evacuare i cittadini occidentali che l'avessero richiesto. La presenza dei britannici da sola riuscì a scoraggiare le avanzanti forze RUF e il successo dell'operazione fu tale che il suo mandato fu presto espanso, arrivando ad abbracciare l'intero territorio nazionale. Dopo alcuni scontri minori e con l'assistenza delle forze leali al presidente Kabbah, opportunamente riorganizzate ed equipaggiate, i britannici riuscirono in appena sei mesi a costringere le milizie RUF ad una tregua che prevedeva, tra le altre cose, il loro definitivo smantellamento come previsto dagli accordi di Lomè.³³⁷ Secondo gli storici che si sono spesi sul tema l'intervento in Sierra Leone, mirato ad evitare un massacro come quello Rwandese del '94,³³⁸ fu per Tony Blair la conferma di quella "responsability to protect" occidentale che egli aveva enunciato nella sua famosa dottrina e che in qualche modo era stata nel caso africano anche approvata dalla comunità internazionale.³³⁹

Proprio la visione delle relazioni internazionali Blair risulta, secondo la maggior parte degli studiosi, un punto essenziale per comprendere gli sviluppi sopra citati. Qualsiasi panoramica che analizzi le direttrici fondamentali e i principali interventi della politica estera di Blair nel corso del suo primo mandato non può prescindere dal menzionare il discorso del 22 aprile 1999, con il quale il Primo ministro delineò quella che sarebbe divenuta in seguito nota come "dottrina Blair". La ragione per la quale il discorso di Tony Blair davanti al Chicago Economic Club è ritenuto così importante non è tanto da ricercare nell'inizio di un nuovo approccio strategico alla politica estera britannica o nel tentativo di lancio di una nuova fase delle relazioni internazionali, quanto nella sistematizzazione di un principio che la nuova amministrazione aveva iniziato ad applicare fino dal suo

³³⁷ Ibidem

³³⁸ Tony Blair non era il solo a sostenere la necessità di questo cambio di passo, e in effetti eventi di grande impatto mediatico e di eccezionale gravità, come il genocidio dei Tutsi nell'estate '94 e la strage di Srebrenica dell'anno successivo, portarono la comunità internazionale ad una riflessione sull'insufficienza dell' "intervento umanitario" e la necessità di chiamare attivamente gli Stati ad una responsabilità maggiore; Ramesh Takur, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, *op.cit.*

³³⁹ Secondo questa ricostruzione il caso della Sierra Leone avrebbe avuto un'importanza non indifferente nell'evolversi degli eventi in Afghanistan e, ancor più, in Iraq negli anni successivi. La lezione africana, tuttavia, sarebbe servita più come *benchmark* politico che come *best practice* strategica per i britannici, che non avrebbero compreso in ultima analisi le ragioni del proprio successo; David Ucko, *Can Limited Intervention Work? Lessons from Britain's Success Story in Sierra Leone*, *Journal of Strategic studies*, Volume 39, Taylor & Francis, Londra, 2016

insediamento.³⁴⁰ In questo senso la “dottrina Blair” o “dottrina della comunità internazionale” è una vera “dottrina” delle relazioni internazionali, intesa come codice di condotta a cui attenersi in una data situazione politica. A differenza delle altre “dottrine delle relazioni internazionali” ben più celebri e risalenti alla guerra fredda, ad esempio la dottrina Truman, Hallstein o Breznev, quella di Tony Blair non abbracciava una situazione contingente riguardante una certa area geografica o il confronto tra alcuni Stati ma, al contrario, tracciava una strada da seguire sul lungo periodo e riguardante l’equilibrio dell’intera società internazionale. L’ampiezza e l’ambizione del pur breve discorso di Chicago fu tale che, forse per la prima volta nella storia, un Primo ministro inglese si permise di formulare una dottrina delle relazioni internazionali che non avrebbe visto come principale protagonista la sua nazione ma uno Stato terzo, ossia gli Stati Uniti.³⁴¹ La cosa non sorprende considerando che, ormai da tempo, sia il Presidente degli Stati Uniti Clinton che Blair stesso stavano lavorando proprio alla definizione di quell’ approccio etico delle relazioni internazionali che entrambi avevano promesso in campagna elettorale come inizio di una nuova era, forgiata dagli oneri e onori del nuovo unipolarismo americano. L’enunciazione dei principi di pace e sicurezza internazionale di Chicago arrivavano infatti, è opportuno ricordarlo, quasi contemporaneamente ad una serie di dichiarazioni dell’amministrazione americana che andavano nella stessa direzione e che abbozzarono i contorni di una “dottrina Clinton” prima della pubblicazione della National Security Strategy del dicembre 1999.³⁴²

Il contenuto di questo discorso di Blair, passato al vaglio da storici e studiosi, è di particolare importanza per comprendere le decisioni britanniche nel periodo successivo all’11 settembre, come tassello di un quadro che da una parte aiuta a comporre il framework storico-politico di quegli anni, e dall’altro è indicativo della visione del mondo dell’ex Primo ministro inglese. Il primo riferimento che balza agli occhi nel discorso di Blair è la situazione europea, ossia il contesto dal quale egli prende avvio nelle sue considerazioni. La necessità pratica che qui era da affrontare, per Blair così come per Clinton, era quella di giustificare l’intervento in Kosovo, un intervento che mancava non solo di qualsiasi connessione con l’interesse nazionale delle due nazioni anglosassoni ma che, come visto, era privo anche del supporto ufficiale del Consiglio di Sicurezza. La soluzione del conflitto, a lungo demandata agli europei, era alla fine stata affidata agli Stati Uniti e dalla Nato, con il convinto supporto inglese. La risposta a questa apparente incongruenza tra un conflitto locale e la mobilitazione delle risorse nazionali per il duo anglo-americano è il punto di partenza della dottrina Blair, ma anche della già citata Security Strategy dell’amministrazione Clinton che lo ricalcava. L’idea chiave che emerge

³⁴⁰ Judi Atkins, *A New Approach to Humanitarian Intervention? Tony Blair’s ‘Doctrine of the International Community*, in *British Politics*, Volume 1, Issue 2, luglio 2006

³⁴¹ Tony Blair fu anche il primo ministro britannico a dare il nome ad una dottrina delle relazioni internazionali.

³⁴² American government, *A national security strategy for a new century*, Washington, dicembre 1999

in entrambi i casi è quella dell'interconnessione globale: in un mondo fortemente unito e interdipendente il conflitto locale è destinato ad espandersi a macchia d'olio e a far riverberare i suoi effetti anche su aree di grande importanza strategica per gli stati al centro del sistema mondiale. Questo comporta che non ci sia più distinzione tra interesse nazionale *strictu sensu*, come inteso dalla tradizione del realismo classico, e la disciplina che regola il sistema nella sua interezza; la stabilità rafforza gli interessi delle istituzioni e dei cittadini degli Stati democratici, mentre l'instabilità e l'arbitrarietà di governo pongono, per la loro stessa esistenza, una minaccia.³⁴³ Un secondo punto, strettamente correlato al primo, riguarda l'intelaiatura di questo nuovo ordine internazionale, interconnesso dalla globalizzazione e quindi basato su stretti rapporti tra i popoli che vanno al di là dei rapporti tra i loro governi. Per controllare questo fenomeno Blair denuncia l'insufficienza delle Nazioni Unite come strumento decisionale (soprattutto, è facile immaginarsi, dopo i fallimenti di Somalia, Ruanda, Sierra Leone e dei Balcani stessi), ma sottolinea al contempo come un qualche genere di ordinamento sovranazionale che rifletta quest'interdipendenza sia necessario: il riferimento in questo caso non sono solo le Nazioni Unite, ma anche la Nato e l'Unione Europea.³⁴⁴

Il terzo e ultimo aspetto di particolare interesse, soprattutto per la presente ricerca, è il ruolo che Blair immagina per gli attori del sistema internazionale, soprattutto gli Stati occidentali. Nel suo discorso il Primo ministro si sofferma a lungo sull'isolazionismo e i suoi mali, facendo riferimento alla seconda guerra mondiale e alludendo al dibattito tra interventisti e isolazionisti che aveva avuto luogo sia prima che dopo la liberazione dell'Europa dal fascismo.³⁴⁵ La fine della guerra fredda, come la fine del secondo conflitto mondiale, non potevano essere una scusa per le potenze ricche e stabili (e soprattutto lontane dai conflitti come gli Stati Uniti) per disimpegnarsi dallo scenario della politica globale ma, al contrario, proprio la maggiore responsabilità derivante dall'assenza di un centro politico gravava, ora come allora, sui vincitori. A questo compito erano quindi chiamate le forze dell'Alleanza Atlantica, che a loro volta non potevano che fare affidamento su Washington, dato che l'unica potenza democratica che poteva in qualche modo supplire a questo ruolo, ossia l'Unione Europea, aveva già dimostrato ampiamente di non essere pronta a tale scopo. L'America aveva quindi un obbligo morale, prima ancora che legale, nei confronti dei popoli della terra; un dovere che trascendeva il

³⁴³ Nelle parole di Blair stesso: "I had enlarged the concept of national interest, arguing that in an interdependent world, our national interest was engaged whenever injustice or danger existed. So I came to this new challenge with what was already a highly developed instinct for the bold approach and for being prepared to intervene rather than let be" – Tony Blair, *A journey: my political life*, Random House, New York, 2010, p.354

³⁴⁴ Prime Minister Tony Blair, *The Doctrine of International Community*, Economic Club, Chicago, 22 April 1999

³⁴⁵ Anche se la fase di isolazionismo americano più conosciuta in effetti è quella degli anni '30, coincidente con l'entrata in vigore dei così detti "Neutrality acts" che segnarono l'esclusione verso il conflitto, una pulsione non interventista fu presente anche dopo la guerra, coalizzata intorno al senatore repubblicano Robert A. Taft

pragmatismo politico e chiamava in causa la necessità di portare un ordine giusto in un sistema anarchico. Per far comprendere all'uditorio cosa questa grande responsabilità comportasse, e quanto essa fosse inevitabile, Blair ricorse alla parabola dei talenti presente nel Vangelo di Matteo: il potere americano, così come quello delle nazioni più ricche della terra, era un dono da far fruttare e non da seppellire.³⁴⁶ La Gran Bretagna dal canto suo, mossa dagli stessi principi, non si sarebbe sottratta mai al suo compito di dividere gli oneri di questa capacità d'intervento globale a fini umanitari.³⁴⁷ I presupposti etici di questo discorso, basati più sulla morale che sull'interesse particolare, finanche nazionale, ricordavano, come sottolineato da alcuni studi,³⁴⁸ l'idea formulata dal Primo ministro inglese William Gladstone (1809-1898) in occasione dell'intervento britannico in Afghanistan e del suo interessamento alla situazione balcanica, soprattutto in occasione della grande crisi del 1876. Curiosamente inoltre, come notato da Roland Quinault, proprio un nuovo deteriorarsi della stabilità balcanica spinse Blair a formulare una vera e propria dottrina di intervento che ricordava il pensiero di Gladstone, mentre l'applicazione dello stesso principio avrebbe portato a breve il ritorno del Regno Unito (questa volta con gli Stati Uniti) tra i monti afgani.³⁴⁹ La "dottrina Blair" era anche, naturalmente, il compimento di quella "terza via" che egli aveva tentato già in campo economico e che con il discorso di Chicago trovò una piena formulazione nelle relazioni internazionali.³⁵⁰

Una costante della politica estera di Tony Blair fin dall'insediamento fu il tentativo di mediare tra Europa e Stati Uniti, ritagliando per Londra un ruolo di ponte sia con l'Unione Europea che con i singoli Stati che ne facevano parte. L'Europa fu sempre una costante presente nella vita politica del Primo ministro: oltre ai diversi discorsi ufficiali pronunciati nel corso dei suoi anni a Downing Street, è emblematico che nella stessa dichiarazione di Chicago si facesse ampiamente riferimento al ruolo dell'UE nel nuovo scenario globale. In

³⁴⁶ Nelle parole di S. Benedict Dyson: "...this was a seminal text, providing not only a rationale for the ongoing intervention in Kosovo but also in some ways prefiguring the later involvement in Iraq. It was a departure from notions of pragmatic realpolitik in its ambition and scope, and the attempt to equate material interests and normative values"; Stephen Benedict Dyson, *The Blair Identity: Leadership and Foreign Policy*, ivi, p.61

³⁴⁸ Pauline Schnapper, *Tony Blair et les Etats-Unis: une vision du monde partagée*, Observatoire de la société britannique, n.1, 2006, pp.41-52

³⁴⁹ Roland Quinault, *Afghanistan and Gladstone's Moral Foreign Policy*, History Today Vol. 52, No. 12/2002, pp. 28-34

³⁵⁰ Su questo si veda ad esempio il discorso di Cape Town, nel gennaio '99 (Richard Little e Mark Wickham-Jones (a cura di), *New Labour's Foreign Policy: A New Moral Crusade?*, ivi, p.15) Al termine del suo primo mandato, tra 1998 e 1999, Blair iniziò a parlare spesso nel corso delle sue visite all'estero della propria visione del mondo, creando una narrazione di interdipendenza mondiale che passava per la stabilità internazionale, l'economia e l'ambiente.

effetti, a fronte di una scarsa esperienza (e forse di una scarsa conoscenza) dei temi legati al processo di integrazione europea al momento della sua elezione, Blair si costruirà pian piano una reputazione di attore di primo piano in Europa, tanto da essere ritenuto, già alla fine degli anni '90, uno dei Primi ministri più "europeisti" della storia britannica fino a quel momento.³⁵¹ D'altro canto, come emerge da diverse interviste, anche realizzate per questa tesi,³⁵² questo impegno per l'Europa non deve essere malinteso, ma inquadrato correttamente secondo un principio di coerenza con la sensibilità intergovernativa che contraddistingue l'approccio inglese al processo di integrazione europea. Come intuito da Menno Spierring, l'intergovernativismo nel caso inglese non va semplicemente letto come un posizionamento politico di uno Stato in un dibattito che negli anni di Maastricht stenta a trovare una propria collocazione, ma al contrario va preso come un assunto di fondo dell'atteggiamento britannico nelle dinamiche europee, utile per la comprensione delle decisioni politiche e diplomatiche prese sia in questi anni sia nel periodo immediatamente precedente.³⁵³ L'ottica intergovernativa è quindi il dato fondamentale e la lente attraverso la quale leggere le politiche attuate da Blair per spiegare alcune apparenti contraddizioni che sono state notate nel corso dei suoi mandati. La prima di queste è l'accentuato interesse per alcune dinamiche del processo di integrazione (principalmente quelle legate alla Difesa o all'Economia) e il fondamentale disinteresse per altre (come la politica agricola o gli Esteri). Mentre è normale e comprensibile che ogni Paese dedichi un'attenzione particolare ai temi che gli stanno più a cuore, sembra tuttavia particolare la scelta di ignorare interi settori, come fatto dall'amministrazione Blair, facendo esclusivamente affidamento sulla prerogativa di veto per tutelare il proprio interesse nazionale. Quest'apparente paradosso fu dovuto, come evidenziato per esempio da Roger Liddle, dall'ambizione del partito laburista di far avanzare la propria agenda in Europa soprattutto in alcuni campi specifici, come le politiche per il lavoro, ponendo tutti gli altri dossier in secondo piano.³⁵⁴ Altra contraddizione del governo laburista sembra quella di voler far avanzare l'integrazione europea in alcuni settori, come la sicurezza appunto, senza però mostrare interesse per la riforma delle istituzioni che, almeno in linea teorica, sarebbero state deputate a sovrintendere tali politiche.³⁵⁵ Questa "tiepidezza" istituzionale sembra del resto confermata dal tatticismo ricercato dal governo britannico nel corso dei lavori per la Convenzione, nel corso dei quali la delegazione inglese si contraddistinse per il ruolo di

³⁵¹ Julies Smith, *A missed opportunity? New Labour's European policy 1997–2005*, International Affairs, Vol.81, luglio 2005, pp.703-721

³⁵² Intervista con Sir Stephen Wall, Londra, 25 marzo 2019

³⁵³ Menno Spierring, *A cultural history of British euroskepticism*, op.cit.

³⁵⁴ Roger Liddle, *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, ivi, pp. 72-87

³⁵⁵ Un esempio esemplificativo è la mancanza di interesse che Blair dimostrò nei confronti della conferenza di Laeken, dando carta bianca a Chirac su molte questioni relative alla composizione della Convenzione; Roger Liddle, *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, ivi, p.117

influenza “recondita” che tentò di esercitare nei negoziati.³⁵⁶ Anche in questo caso la spiegazione di questo comportamento apparentemente anomalo è da ricercarsi, come si vedrà anche in seguito, dalla sfiducia che Downing Street tradizionalmente riponeva nelle istituzioni comunitarie, alle quali Blair preferiva l’intraprendenza e la guida degli Stati membri. La lettura intergovernativa dell’europesismo blairiano è infine utile per capire perchè l’azione di Blair nell’agone continentale viene considerata più incisiva di quella di John Major, nonostante anche quest’ultimo avesse promesso al momento del suo insediamento di portare il Regno Unito “al centro delle dinamiche europee”.³⁵⁷

Ad oggi ci sono idee contrastanti su quanto Blair sia riuscito effettivamente a forgiare e realizzare una vera politica europea olistica nel corso del suo primo mandato, che trascendesse il merito di aver costruito una fitta rete di rapporti bilaterali con le maggiori capitali del continente.³⁵⁸ Secondo Matt Beech e Simon Lee, per esempio, la diplomazia personale del Primo ministro britannico dal ’97 al 2001 ebbe successo perché fu capace di costruire alleanze ad hoc basate su rapporti personali, come quello con Chirac e Schroeder, riuscendo a dividere gli Stati continentali europei e quindi difendendo l’interesse britannico in Europa dopo il sostanziale isolazionismo di Major. Per far questo il governo laburista avrebbe usato proprio la “terza via” socialista come cavallo di battaglia, sfruttando quindi l’entusiasmo per la svolta socialdemocratica impressa da Blair come leva di politica estera.³⁵⁹ Le prove di questo “dialogo costruttivo” e di questa “normalizzazione” dei rapporti con i partner continentali starebbero nel ruolo propositivo avuto per la creazione dei battlegroup europei a St.Malo e poi ad Helsinki, mentre la difesa dell’interesse nazionale si sarebbe esercitata soprattutto nel mantenimento delle clausole di salvaguardia al trattato di Schengen, riuscendo a far valere per il Regno Unito alcune eccezioni alla libera circolazione. La politica europea del governo labour sarebbe quindi stata improntata sulla difesa dell’interesse nazionale in Europa e a ciò dovrebbe la sua efficacia. Diversissima invece l’interpretazione sia di Jim Buller che di Julie Smith, secondo i quali ci sarebbe stato un indubbio fallimento politico della leadership laburista in Europa, a fronte di grandi aspettative create dalla personalità di Blair, sconfitta alla quale si tentò di porre rimedio con un’iniziativa improvvisata sulla politica comune di difesa.³⁶⁰ Anche Liddle chiama la politica laburista “fallimentare”, concentrandosi tuttavia

³⁵⁶ Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum e Augustin José Menéndez (a cura di), *Developing a constitution for Europe*, ivi, pp.200-203

³⁵⁷ La stessa eredità di Major in questo senso è al centro di un fervente dibattito. L’ex primo ministro nella sua autobiografia (Harper Collins, 2000) rivendica per sé alcuni grandi successi, soprattutto ascrivibili al compromesso raggiunto a Maastricht di tenere il Regno Unito fuori dall’unione monetaria. Quasi la totalità della letteratura al contrario concorda nel ritenere che la svolta “labour” sia stata la più incisiva in Europa dagli anni di M.Tatcher.

³⁵⁸ In questo caso con il termine “olistico” si intende una politica europea che avesse un respiro sovranazionale e comunitario, oltre che solo tattico all’interno di un’organizzazione internazionale atipica, quale era l’UE.

³⁵⁹ Matt Beech e Simon Lee, *Ten years of new labour*, Palgrave Macmillan, Londra, 2008, pp.140-149

³⁶⁰ Julie Smith, *A missed opportunity?*, *International Affairs* n.81, 2005; pp. 703 – 721,

sulla strategia per l'innovazione e il mercato del lavoro delineata da Blair a Lisbona nel marzo 2000, che non riscosse lo sperato successo e non fu mai messa in pratica.³⁶¹ Ciò su cui la maggior parte degli autori concordano comunque è che la scelta di metodo del Primo ministro britannico fu sempre quella di costruire un intreccio tentacolare di rapporti bilaterali con i principali partner continentali del Regno Unito, in modo particolare con la Francia, per cercare con ogni governo dei punti in comune che potessero far avanzare l'agenda di Downing Street, oppure per bloccare le proposte viste come ostili. Questo intreccio di relazioni personali che, in ultimo, faceva capo al Primo ministro e non al Segretario agli esteri Cook, era la realizzazione concreta di quella "step change" negli affari europei promessa dal nuovo Esecutivo fin dal suo insediamento.³⁶²

La realizzazione di questa politica portò ad alcuni risultati notevoli in breve tempo, il più notorio dei quali è certamente il successo della conferenza anglo-francese di Saint Malo del dicembre 1998.³⁶³ Pur non riuscendo a maturare in tempo per il periodo di presidenza inglese del Consiglio Europeo, occorso all'inizio di quell'anno, il progetto ambizioso che segnò il passo nell'integrazione europea della Difesa riuscì a concretizzarsi grazie ad un contatto costante tra l'Eliseo e Downing Street, in un continuo scambio di informazioni e di stesura comune di documenti che permise ai funzionari britannici e francesi di lavorare dai livelli più alti a quelli più bassi della macchina burocratica. L'anno successivo lo stesso modello di integrazione e cooperazione differenziata fu tentato da Blair con Massimo D'Alema e Gerhard Schroeder per l'avanzamento dell'agenda europea sui temi sociali. Questa metodologia di lavoro tematico congiunto, che proseguirà con alterni successi per tutta la permanenza di Blair al governo, tentava probabilmente di ricalcare la buona pratica che aveva favorito l'integrazione europea negli anni precedenti, soprattutto accorciando le distanze tra Berlino e Parigi.³⁶⁴

La possibilità di Blair di parlare francese, come sottolineato anche da diverse interviste condotte per questa tesi, non deve essere sottovalutata nell'analizzare proprio l'intesa che egli seppe costruire nel corso del suo primo mandato con l'Eliseo e Hôtel de Matignon. Alcuni atti simbolici, come il suo primo discorso tenuto in francese di fronte all'Assemblea Nazionale, giocarono certamente un ruolo chiave nel costruire la sua reputazione oltre

³⁶¹ Roger Liddle, *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, ivi, pp. 125-134

³⁶² Questa "step change agenda" ben presto adottata da Blair dopo il suo insediamento sembra che fu elaborata in primo luogo dal Foreign Office; Stephen Wall, *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*, Oxford University Press, New York, 2008, p.214

³⁶⁴ L'impressione che, forse inconsapevolmente, Downing Street diede all'inizio del suo mandato fu proprio quella di voler creare con la Francia una nuova intesa che ricalcasse l'asse franco-tedesco, almeno su alcuni temi; Stephen Wall, *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*, ivi, p.172

Manica nella seconda metà degli anni '90.³⁶⁵ L'intesa tra Blair e Chirac fu la chiave dell'avanzamento di Saint Malo, la cui importanza sta non solo e non tanto nel fatto che i governi inglese e francese avessero trovato un accordo per far progredire le proprie ambizioni comuni nel settore della Difesa (seguendo una secolare tradizione), ma che queste ambizioni fossero per la prima volta destinate a modellare il futuro comune dell'integrazione, arrivando a coinvolgere tutti gli Stati membri. Questo risultato appare significativo se si pensa alla distanza che, fino all'anno precedente, il Regno Unito aveva avuto proprio con la Francia, quando quest'ultima aveva proposto di far confluire l'UEO nell'Unione Europea trovando la resistenza inglese.³⁶⁶ A livello simbolico, inoltre, proprio il fatto che la propulsione nel settore della Difesa europea venisse da un componente di indubbia lealtà della Nato confermava quel ruolo di ponte, mediazione e garanzia che Blair stava cercando fin dal suo insediamento e che aveva promosso con gli Stati Uniti, rassicurando anche i partner europei più filo-atlantici. Nel corso degli anni successivi, coerentemente con questa impostazione iniziale, Blair continuerà a difendere strenuamente la decisione di ancorare le crescenti competenze europee in materia di Difesa con un'inclusiva politica atlantica, scontrandosi tuttavia con una crescente ostilità franco-tedesca.³⁶⁷

La politica intergovernativa perseguita in questi anni dal Regno Unito fu vista d'altro canto sempre con un certo scetticismo da parte delle istituzioni comunitarie e in particolare dalla Commissione Europea, uno scetticismo che Blair sembra aver ricambiato sia nei confronti della Commissione Santer che, più tardi, da quella guidata da Romano Prodi.³⁶⁸ In quest'ultimo caso è interessante notare come Tony Blair abbia in un primo tempo accettato e supportato, anche con un certo entusiasmo, la candidatura dell'italiano Prodi alla Presidenza della Commissione avanzata dal cancelliere Schroeder, con un patto implicito con quest'ultimo sul fatto che il nuovo presidente non avrebbe influenzato il dibattito di quegli anni in senso troppo federalista.³⁶⁹ Questa speranza nell'ex primo ministro sarebbe però evaporata ben presto.³⁷⁰ L'insediamento della Commissione Prodi nel settembre '99 aprì comunque per il governo laburista nuovi spazi politici che gli permisero di nominare a propria garanzia due Commissari europei di primo piano,

³⁶⁵ Intervista scritta con Denis Macshane, 28 aprile 2019

³⁶⁶ Catherine Gegout, *The french and british change in position in the CESDP : a security community and historical-institutionalist perspective*, L'Harmattan, Politique européenne n.8, 2002; pp. 62-87

³⁶⁷ L'ultima cooperazione efficace tra Londra e Parigi prima della rottura irachena fu sugli Helsinki headline goals, negoziati da Richard Heatfield per conto dell'allora segretario della Difesa di Blair, George Robertson, il quale diverrà all'inizio del 2000 segretario generale della Nato.

³⁶⁸ Intervista scritta con Denis Macshane, *ibidem*

³⁶⁹ "Blair had strongly supported Romano Prodi but Prodi seemed a better university professor than Prime minister or Commission president"; intervista scritta con Denis Macshane, *ibidem*

³⁷⁰ Secondo il Presidente Prodi l'affinità tra lui e Blair, almeno prima della guerra in Iraq, sarebbe anche nata grazie alla comune adesione al progetto socialdemocratico europeo. Come specificato nel primo capitolo sarebbe poi stato il conflitto iracheno a cambiare irrimediabilmente il rapporto tra i due; intervista con Romano Prodi, Ventotene, 2 settembre 2019

creando se non altro un contatto tra Downing Street e Bruxelles più intenso di quello che Blair aveva avuto fino a quel momento. Il primo di questi Commissari, Neil Kinnock, leader laburista di lunga data, fu in realtà una conferma, dato il ruolo che egli aveva già avuto come Commissario ai trasporti negli anni di Santer; con l'avvicinarsi di Prodi e su indicazione di Blair Kinnock vede cambiare le proprie deleghe, ottenendo l'incarico di vice-presidente della Commissione con il portafoglio di affari interistituzionali e amministrazione. Il secondo nome per la Commissione a guida italiana fu invece quello di Chris Patten, conservatore di grande esperienza ed ex governatore di Hong Kong, che venne chiamato a sostituire alla guida delle Relazioni Esterne Leon Brittan, a sua volta conservatore britannico di lunghissima esperienza istituzionale (nonché nominato, al termine di quest'ultima responsabilità, pari del Regno).

Questi sviluppi in realtà, per quanto importanti, incisero ben poco sulla strategia europea del primo ministro inglese, il quale al momento dell'insediamento della nuova Commissione si stava già da mesi confrontando con due temi ben più urgenti e che avrebbero dominato il dibattito interno in Gran Bretagna nei quattro anni successivi. Questi due temi, emersi con forza dal Consiglio Europeo di Colonia del giugno '99, erano strettamente connessi, e riguardavano da una parte l'opportunità o meno di procedere con l'allargamento ad est dell'Unione e dall'altra l'esigenza di stabilire delle regole sul mercato del lavoro e nel campo finanziario che potessero armonizzare le economie degli Stati membri prima dell'allargamento stesso.³⁷¹ Correlato a quest'ultimo tema c'era, infine, il vero nodo di gordio sul quale la politica britannica si avvitava ormai da tempo senza trovare una soluzione, ossia quale rapporto la sterlina avrebbe avuto con la nuova moneta unica una volta entrata in circolazione.³⁷² Nel corso dei cinque anni successivi al Consiglio di Colonia, che mise nero su bianco queste priorità politiche, Blair si spese senza riserve nel crescente dibattito domestico nato intorno a queste questioni, con posizioni molto chiare a favore di un prosieguo del processo di integrazione europea. Questa posizione successivamente avrebbero portato a significative rotture all'interno dello stesso partito laburista, ma sul momento valse al Primo ministro inglese la fama di europeista che poi l'avrebbe accompagnato per il resto della sua carriera.³⁷³ La stella polare di Blair, come egli stesso sottolinea nella sua autobiografia e come sostenuto in diversi discorsi ufficiali, fu del resto sempre quella di un'integrazione politica dell'Europa che fosse in grado di bilanciare le necessità di governance comune con la piena

³⁷¹ Katrin Milzow, *National Interests and European integration, Discourse and politics of Blair, Chirac and Schroder*, Palgrave Macmillan, Londra, 2012

³⁷² Il tema del rapporto tra sterlina ed euro non sarà mai propriamente risolto dai laburisti neanche al loro interno, come ben spiegato da Liddle; Roger Liddle, *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, ivi, cap.10 Blocked on the euro, pp.153-171

³⁷³ La definizione di "europhile" che spesso accompagna Blair (il cui significato si discosta dal termine "europeista") è più afferibile ad una metologia di lavoro che ad un anelito ideale. Sempre nelle parole di Liddle per quanto riguardava Blair e Brown: *"In their New labour model of nation state, Europe became a desirable option, not a fundamental essential"*; ivi, Prelude, XXXVIII

indipendenza degli Stati membri.³⁷⁴ Coerentemente con questo assunto, Blair fu sempre favorevole sia all'allargamento ad est dell'Unione che ad una maggiore uniformazione del mercato del lavoro dei Paesi membri (ma non dei regolamenti finanziari), arrivando a lasciar intravedere più di una volta un possibile ingresso del Regno Unito nell'euro (e ad usarlo, all'occorrenza, come arma negoziale con i suoi partner europei).

Sul primo tema, quello dell'allargamento, il primo ministro laburista dimostrò fin dal suo insediamento un'attenzione particolare per i problemi di tutti quegli Stati che erano stati parte del blocco sovietico e che ora cercavano di centrare i criteri minimi per ricongiungersi alla parte ovest del continente. Questa posizione di apertura verso est apparentemente era coerente con quella avuta da Margaret Thatcher e John Major, ma le ragioni di Blair sembravano differire dai suoi predecessori. Il motivo per cui il Regno Unito aveva per anni sostenuto l'allargamento, infatti, era stata quella di rimandare alcune riforme temute da Londra, come quella costituzionale, sperando che l'allargamento sarebbe arrivato a spese di un approfondimento dell'Unione.³⁷⁵ L'intenzione di Blair al contrario sembrava quella di voler far procedere l'UE su una doppia gamba di integrazione differenziata tra est e ovest, ipotesi che invece era stata esclusa da tutti i governi precedenti.³⁷⁶ Gli autori che hanno analizzato la carriera politica dell'ex primo ministro si sono già abbondantemente spesi sul discorso-simbolo di Blair che meglio rappresenta la visione del leader laburista a riguardo, tenuto a Varsavia presso la sede del Warsaw Stock Exchange il 6 ottobre 2000. In questo discorso, come detto già parzialmente analizzato dalla letteratura,³⁷⁷ vengono evidenziati alcuni aspetti chiave del pensiero di Blair riguardo alla futura integrazione del continente. Il primo dato incisivo è la continuità storica: il leader britannico, in visita in Polonia, crea un paragone ardito e pure calzante tra la ricostruzione dei Paesi dell'est dopo il comunismo e quella dei Paesi dell'ovest dopo la Seconda guerra mondiale. Quest'idea ricalcava la convinzione, espressa più volte dal Primo ministro, della necessità di un Nuovo ordine mondiale che somigliasse a quello costruito dopo la fine del totalitarismo nazista, chiudendo definitivamente, dopo la fine del comunismo, la pagina delle dittature del '900 e aprendo la strada ad un mondo di democrazia e rispetto dei diritti fondamentali. L'ingresso della Polonia e di altri Paesi est europei nell'Unione era doveroso quindi e perfetta per i tempi quanto lo era stato il Piano Marshall nell'ovest del continente dopo la fine del secondo conflitto mondiale. Il

³⁷⁴ "We want a Europe of sovereign nations, countries proud of their own distinctive identity, but co-operating together for mutual good", estratto da un discorso pronunciato dal Primo ministro a Cardiff dal titolo "A clear course for Europe", 22 novembre 2002.

³⁷⁵ Katrin Milzow, *National Interests and European integration, Discourse and politics of Blair, Chirac and Schroder*, *ivi*, pp.118-121

³⁷⁶ Stephen Wall, *A Stranger in Europe : Britain and the EU from Thatcher to Blair*, *ivi*, p.116

³⁷⁷ Questo discorso è preso ad esempio da Simon Bulmer per definire l'approccio del leader britannico al processo di integrazione europea come "utilitarismo sovranazionale"; Simone Bulmer, *New Labour, New European Policy? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism*, *Parliamentary Affairs* Vol. 61 No. 4, 2008. Milzow, al contrario, ritiene che il discorso sia solo un momento di passaggio di Blair dall'europeismo del suo primo mandato all'Atlantismo del secondo.

secondo dato interessante che emerge in questo discorso è invece più in generale l'apporto che, secondo Blair, sarebbe arrivato da parte dei "nuovi Paesi" europei nell'architettura comunitaria.

L'auspicio in questo caso era che si potesse continuare l'integrazione politica europea e che l'adesione della Polonia, della Romania e degli altri potesse non rallentare il processo ma aiutare a creare un giorno una "superpotenza" continentale alleata degli Stati Uniti.³⁷⁸ L'ambizione che emerge da questo discorso, la sua tensione verso un futuro comune del continente di cui, per la prima volta, la Gran Bretagna avrebbe preso le redini, è tipica del modo in cui il leader britannico tentò di coinvolgere le classi dirigenti dei Paesi ex comunisti nel progetto di Europa politica, rassicurando al contempo gli storici alleati degli inglesi, come la Francia, che tale ingresso non avrebbe significato né un rilassamento verso la ricerca di una migliore governance dell'UE, né l'apertura di una specie di cavallo di Troia degli Stati Uniti in Europa.³⁷⁹ Su un piano più pratico, la proposta che emerse anche da questo discorso, già presentata da Blair in diverse occasioni, fu quella di semplificare la Commissione Europea per favorire l'allargamento, abolendo la prassi informale secondo il quale ogni Stato membro aveva diritto ad un proprio commissario; al contempo l'idea complementare di Blair era quella di rafforzare il Consiglio Europeo, garantendo ai nuovi membri un reale peso decisionale.³⁸⁰ Questa proposta sottintendeva del resto la speranza che i governi dell'est europeo avrebbero trovato naturale inserirsi in un processo di internazionalizzazione della propria economia e di democratizzazione delle loro istituzioni in un quadro sovranazionale, seguendo una contaminazione con i loro cugini occidentali che era stata impedita proprio dalla guerra fredda. Questa contaminazione sarebbe stata importante per i suoi risvolti sociali e quindi anche per l'agenda laburista in Europa.³⁸¹

Sul secondo tema, quello economico, il processo di allargamento tuttavia non si mostrava altrettanto lineari. In questi anni, a Londra come in tutte le capitali dell'Europa occidentale, la preoccupazione era alta per il possibile impatto che l'allargamento verso est avrebbe potuto avere sull'occupazione, soprattutto in vista della forte competizione sui prezzi che ci si aspettava da parte di questi nuovi membri dell'Unione Europea. In un

³⁷⁸ Nelle stesse parole di Blair "A superpower, not a superstate"; Katrin Milzow, *National Interests and European integration, Discourse and politics of Blair, Chirac and Schroder*, p.73

³⁷⁹ Come evidenziato da Wall il Labour non aveva visto di buon occhio l'integrazione europea di Maastricht e temeva che essa potesse riflettersi negativamente sul mercato del lavoro. Blair spostando il piano sulla Difesa nel corso del suo primo mandato riuscì a coniugare fino alla guerra in Iraq la dimensione europea ed atlantica del suo mandato; Stephen Wall, *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*, *ivi*, pp.180-183

³⁸⁰ Tony Blair, Discorso tenuto presso il Warsaw Stock Exchange il 6 ottobre 2000 (testo integrale, pubblicato dall'EU oserver il 29/5/01 e consultato il 10/9/19: <https://euobserver.com/news/2450>)

³⁸¹ Erik Shaw, *The Blair Government, Labour Market Flexibility and the Social Democratic Project in Britain*, Hokkaido University, working paper series 1-15, ottobre 2003 (<https://lex.juris.hokudai.ac.jp/global-g/paper/1-15.pdf>, consultato il 13/9/2017)

momento in cui il vento socialdemocratico sul continente soffiava forte, la risposta dell'UE fu di tentare una legislazione comune sul lavoro, che potesse "agganciare" i punti forti della flessibilità americana, stimolando gli investimenti e l'innovazione, dando allo stesso tempo nuove tutele ai lavoratori dell'Europa orientale una volta che fossero entrati nel mercato unico. Il "modello di Lisbona" a cui prima si faceva riferimento, incentrato sulla flessibilità del lavoro e la contemporanea riscoperta del welfare, era proprio un tentativo di ricalcare a livello europeo le politiche della "Third way" applicate nel Regno Unito e per le quali era stato dimostrato un certo interesse sia in Francia sia in Germania prima che il New Labour arrivasse effettivamente al governo. Per questo motivo l'auspicio del governo laburista, al termine del suo primo mandato, era di poter influenzare o addirittura determinare le politiche europee sul lavoro, garantendo che anche i Paesi dell'est Europa vi avrebbero aderito dopo un periodo di adeguamento.³⁸²

Un capitolo a parte merita infine il discorso dell'euro e il dibattito che accompagnò il primo e il secondo mandato di Blair sulla possibile introduzione della moneta unica al posto della sterlina. La discussione aveva trovato divisa l'opinione pubblica e le principali parti sociali britanniche, contrapponendo il mondo finanziario, molto diffidente verso una possibile intromissione di Bruxelles nelle banche inglesi, al tessuto imprenditoriale del Paese, favorevole a qualsiasi misura potesse aumentare le esportazioni dell'isola sul continente.³⁸³ I due gruppi di interesse, come è ovvio, avevano preoccupazioni opposte l'una all'altra: se quella del mondo della finanza era che la supervisione della BCE potesse essere troppo stringente e alla lunga aprire la strada anche ad una tassazione unica delle transazioni finanziarie, quella degli imprenditori era che la mancata introduzione dell'euro avrebbe portato i prodotti inglesi ad essere poco competitivi in Europa.³⁸⁴ Tra il 1998 e il 2000 questi due gruppi di interesse finanziarono delle costose campagne su giornali e televisioni per convincere l'opinione pubblica e, di conseguenza, influenzare il governo che iniziava a prepararsi alla campagna elettorale del 2001. I laburisti seppero cavalcare questa divisione, riuscendo a presentare le credenziali europeiste di Blair come una garanzia del prossimo ingresso nell'euro, ma spendendo l'immagine del cancelliere Brown per rassicurare al contempo la City che non sarebbe stata presa nessuna decisione

³⁸² Julie Smith e Mariana Tsatsas, *The new bilateralism: the UK's relations within the EU*, Chatham House, Royal Institute of international affairs, Londra, 2002

³⁸³ Durante la campagna elettorale del 2001 Blair preparò il terreno per un ingresso nella moneta unica e, appena giunto al governo, creò un'associazione dal nome "Britain in Europe" che cooperava strettamente con il Cabinet Office ed era incaricata di far leva sulle categorie che avrebbero supportato questa scelta; Stephen Wall, *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*, ivi, p.170

³⁸⁴ Nel '96 Blair aveva già fatto appello alla sua base elettorale imprenditoriale con una rivoluzionaria "Business Agenda for Europe" che proponeva una serie di aperture e liberalizzazioni inusuali per il partito laburista. L'abbattimento delle barriere con l'Europa continentale era parte integrante di questo progetto complessivo; Simon Bulmer, *New Labour, New European Policy? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism*, ivi, pp. 597–620

contraria al mondo del business.³⁸⁵ La questione era delicata soprattutto in considerazione della promessa fatta da Blair, durante la campagna elettorale del '97, di ricorrere al Referendum per ogni questione rilevante concernente l'Europa. Questa promessa non poteva essere mantenuta nel 2001 e sembra che, conscio di questo, Blair avesse già deciso di non prendere decisioni potenzialmente esiziali per la sua leadership in caso di rielezione, anche perchè gli esiti di un referendum erano considerati imprevedibili.³⁸⁶

La rielezione e l'undici settembre (2001)

Il 7 giugno del 2001, Tony Blair fu eletto per il suo secondo mandato consecutivo. I risultati delle elezioni portarono pochi cambiamenti nella composizione della House of Commons, dove la distanza tra il partito laburista e quello conservatore era di più di 250 seggi. I conservatori, guidati dall'euroscettico William Hague, si erano trovati divisi fin da prima delle elezioni su molti temi, Europa inclusa, e in particolare si erano spaccati durante la campagna elettorale sull'eventualità di promettere o meno una partecipazione del Regno Unito al processo costituente europeo che stava per avere luogo. La confusione che regnava nel partito conservatore su molte questioni, ma soprattutto sul rapporto con l'Europa e la moneta unica, aiutò indubbiamente la vittoria di Blair, che invece negli anni precedenti aveva dato l'impressione di avere una chiara idea di quali dovessero essere gli impegni di Londra nel contesto europeo.³⁸⁷ Questa chiarezza sul ruolo del Regno Unito sembrò dimostrata, subito dopo le elezioni, da alcuni decisi cambiamenti che Blair volle fare all'interno del suo Esecutivo e a Downing Street. Il primo di questi fu la sostituzione del Segretario per gli affari esteri e il Commonwealth, Robin Cook, con Jack Straw, già ministro degli interni nel corso del suo primo mandato. Questa sostituzione sembra sia stata motivata da un crescente clima di scontro e incomprensioni che si era creato tra Cook e Blair negli anni precedenti, nonché da un'opinione fondamentalmente diversa che i due avevano sul delicato tema della vendita di armi all'estero.³⁸⁸ Di lì a poco Cook

³⁸⁵ Già nel 1997 Gordon Brown aveva ancorato l'adesione all'euro ad alcuni "test" da effettuare per verificare la compatibilità della moneta unica con l'economia britannica. Queste prove di compatibilità economica lasciarono in sospeso per anni il processo di adesione all'euro, finchè non divenne chiaro nel 2008 che non c'era più la volontà politica di vagliare questa possibilità – Ivi, p.599

³⁸⁶ Intervista scritta con Denis Macshane, ibidem

³⁸⁷ La vittoria di Blair in effetti fu salutata dalla stampa dell'epoca come il successo di una compagine europeista, intenzionata quantomeno a proporre un referendum sull'euro; *The Economist*, *Blair and the euro* (editoriale), 5 giugno 2001

³⁸⁸ Con Coughlin, *American ally: Tony Blair and the war on terror*, ivi, p.191

sarebbe divenuto responsabile dei rapporti con il Parlamento, giocando quindi un ruolo fondamentale per Blair negli anni seguenti.³⁸⁹

Oltre alla vicenda personale dell'esponente laburista, uno dei politici più influenti nella scena politica britannica fino a quel momento, l'avvicendamento al Foreign Office sarebbe stato un segnale abbastanza chiaro di accentramento di poteri verso Downing Street nel campo della politica estera, in un progressiva convergenza che avrebbe finito per esautorare lo stesso ministero degli esteri delle sue funzioni.³⁹⁰ Questa ulteriore centralizzazione, superiore anche a quella del primo mandato di Blair, sarebbe avvenuta in particolare riguardo ai due settori che stavano maggiormente a cuore al Primo ministro, ossia i rapporti con l'Europa e gli Stati Uniti. La debolezza del Foreign Office da questo momento in avanti, riconosciuta da diversi autori, è deducibile non solo da una marginalizzazione di Straw nella gestione dei rapporti transatlantici, ma anche da dettagli significativi nella gestione delle deleghe affidate da Straw, prima fra tutte quella di "Minister of State for Europe" all'interno del suo dicastero. La posizione di ministro per gli affari europei del Foreign Office, infatti, fu in un primo momento affidata dal fedelissimo di Blair a Geoff Hoon (maggio-ottobre '99), che però ben presto venne promosso a Segretario alla Difesa, rassegnando quindi le dimissioni dal precedente incarico. Al suo posto venne dunque nominato Keith Vaz, giovane frontbencher di origine asiatica, che rimase in carica circa un anno e mezzo (ottobre '99-giugno 2001) ma che nel corso del suo mandato fu al centro di diverse controversie e scandali che alla fine ne causarono le dimissioni. In seguito alle dimissioni di Vaz per gestire i rapporti con l'Europa fu scelto Peter Hain, già ministro per i rapporti con l'Asia, il quale, anche se apparentemente poco allineato con Blair su molte questioni,³⁹¹ rappresenterà il Regno Unito nei negoziati che porteranno al Trattato di Nizza. Questa discontinuità di responsabili del Foreign Office, unitamente al carattere di Straw e alla volontà di Blair di controllare da vicino quello che avveniva nella politica internazionale avrebbe portato il Primo ministro a creare un suo piccolo team di consiglieri che fungeva da prima camera di elaborazione sugli affari esteri. Di questo gruppo avrebbero fatto parte David Manning, ex ambasciatore britannico in Israele e rappresentante presso la Nato; Nigel Sheinwald, rappresentante permanente presso l'UE e già portavoce del Foreign Office; Jonhatan Powell, ex diplomatico e Chief of Staff del Presidente fin dal suo primo mandato; Alaister

³⁸⁹ La scelta si rivelò in prospettiva poco felice per il Primo ministro, visto che proprio l'ex Segretario agli esteri si sarebbe mostrato con il tempo il membro del Whitehall più scettico verso la "war on terror"; Stephen Benedict Dyson, *The Blair identity: leadership and foreign policy*, *ivi*, p.106

³⁹⁰ Come sottolinea non poco polemicamente lo stesso Cook nella sua autobiografia, commentando la sua mancata conferma agli Esteri: "Tony Blair, dopo la campagna elettorale del 2001, dormiva poco ed era esausto...in alcuni regimi totalitari si crede che la privazione del sonno aiuti gli interrogatori, in Gran Bretagna invece la privazione del sonno fa credere ai Primi ministri di poter fare da soli". Robin Cook, *The point of departure, Diaries from the front bench*, Simon & Schuster, Sydney, 2004; cap.1 "This is the job for you", p.7 (Friday, 8 June 2001)

³⁹¹ Hain nella sua autobiografia pubblicata nel 2012 (*Outside in*, Biteback Publishing, 2012) cita diversi scontri avuto con il Primo ministro fin dal momento della sua elezione.

Campbell, portavoce di Blair e suo braccio destro; Anjy Hunter, storica collaboratrice personale del Primo ministro. L'abitudine di Blair di tenere riunioni informali *ad hoc* al n.10 di Downing Street (su ogni tema, non solo sugli affari internazionali) è nota, tanto da portare il mondo giornalistico prima e la letteratura dopo a riferirsi al "Den" di casa Blair,³⁹² come se fosse un governo parallelo a quello ufficiale. Insieme a questa squadra permanente per gestire gli affari internazionali Blair nel suo secondo termine si avvarrà anche della consulenza e della mediazione di un diplomatico di esperienza per la gestione dei rapporti con le istituzioni europee, Stephen Wall, già Rappresentante del governo inglese a Bruxelles e in questi anni incaricato del settore europeo del Cabinet Office.³⁹³ Wall aveva già lavorato a stretto contatto con Major, lavorando come suo consigliere per la politica estera e di Difesa, e la sua conoscenza dei dossier inerenti l'integrazione europea, in particolare nel settore della Pesca, sarà grandemente apprezzata da Blair, tanto da richiamarlo appunto a Downing Street a partire dall'inizio del suo secondo mandato.³⁹⁴

Secondo Anthony Seldon le elezioni del 2001 furono vinte da Blair con la convinzione che il momento fosse finalmente giunto per completare quel processo di "Europeanisation" della politica britannica da lui tentato fin dall'insediamento. Il suo secondo mandato sarebbe stato la prova di quella svolta in Europa che il Labour non era riuscito a realizzare completamente negli anni precedenti.³⁹⁵ Il primo settore nel quale il leader laburista si concentrò fu quello del mercato del lavoro, dove Blair aveva, come già detto, riposto grande fiducia, arrivando alla fine del suo primo mandato a proporre un'agenda di liberalizzazioni che avevano trovato una parziale realizzazione con l'adozione dell'Agenda di Lisbona da parte degli Stati membri dell'Unione.³⁹⁶ Un secondo tema che catalizzerà l'interesse inglese sarà l'ambiente, sul quale Blair dimostrò di avere un'idea analoga a quella dei suoi partner continentali, sotto un certo punto di vista capovolgendo la linea politica tenuta fino a quel momento dai conservatori. La linea politica sostenuta da Blair in materia ambientale sarà importante nei suoi rapporti con l'UE, ma avrà anche un effetto fuori dall'Europa e in particolare nel segnare il suo rapporto con gli Stati Uniti.³⁹⁷ Proprio la protezione dell'ambiente sarà un tema scelto su insistenza franco-britannica per l'agenda del G8 di Genova, organizzato a luglio dalla Presidenza

³⁹² Nella cultura britannica il "den" è la parte più privata della casa, ma nel caso del n.10 di Downing Street rappresenta da sempre anche un luogo di lavoro per il Primo ministro e i suoi collaboratori più intimi.

³⁹³ Secondo S.Wall l'influenza dello European Secretariat presso il Cabinet Office negli anni di Major fu notevole, ma con Blair il "Foreign policy team" di Downing Street arrivò ad avere un peso tale da oscurarne il lavoro; Stephen Wall, *A Stranger in Europe : Britain and the EU from Thatcher to Blair*, ivi, pp. 196-198

³⁹⁴ Intervista con Sir Stephen Wall, Londra, 25 marzo 2019

³⁹⁵ Anthony Seldon, *Blair's Britain: 1997-2007*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, op.cit.

³⁹⁶ L'agenda di Lisbona o "strategia di Lisbona", adottata ufficialmente nel marzo 2000, fu la prima a mettere in correlazione i temi della sostenibilità ambientale, dell'innovazione tecnologica e della modernizzazione del mercato del lavoro a livello europeo; Ivi, p.545

³⁹⁷ Stephen Benedict Dyson, *The Blair identity: leadership and foreign policy*, ivi, p. 71

italiana e convocato per affrontare alcune questioni di estrema attualità globale. L'evento fu il primo appuntamento diplomatico rilevante per Blair dopo la rielezione.³⁹⁸ I giorni del G8 furono una dimostrazione plastica di come la diplomazia del Primo ministro britannico aveva lavorato fino a quel momento, ossia coltivando i rapporti bilaterali a livello personale, facendo avanzare i dossier cari a Londra in diversi settori *à la carte* con alleati eterogenei e spesso distanti gli uni dagli altri. Grazie alla sua passata esperienza di governo Blair poté avvalersi fin dall'inizio della sua amministrazione di un rapporto confidenziale sia con George W. Bush, rapporto costruito velocemente già nelle settimane successive all'elezione del Presidente americano, sia con il Presidente Chirac.³⁹⁹

Questo rapporto personale permise alla delegazione britannica di gestire alcuni temi, come il rapporto con la Russia, in stretto accordo con gli Stati Uniti e in opposizione alla linea francese, salvo poi lavorare con Parigi per circoscrivere la posizione americana su altre questioni, prime fra tutte il protocollo di Kyoto e il piano di investimenti per l'Africa.⁴⁰⁰ L'incontro di Genova fu un'occasione anche per approfondire la conoscenza diretta tra Tony Blair e il Primo ministro Berlusconi, organizzatore dell'evento. I due avevano in effetti, come riportato dall'allora ambasciatore britannico a Londra John Shephard, avuto dei contatti informali prima delle elezioni italiane e anche formulato una sorta di agenda comune per far collaborare i due Paesi nonostante le distanze politiche tra i due governi, ma non avevano mai avuto occasione di incontrarsi precedentemente.⁴⁰¹ A Genova sicuramente quest'intesa tra i due capi di governo si rafforzò, tanto che Blair si sentì in dovere di difendere il suo omologo dalle critiche per il modo in cui aveva gestito le manifestazioni nel capoluogo ligure,⁴⁰² incorrendo negli strali anche di esponenti del suo partito e del suo stesso governo che invece ritennero la gestione dell'evento inadeguata.⁴⁰³ Il tema dell'ordine pubblico a Genova arrivò anche a dividere i partecipanti stessi all'appuntamento internazionale, provocando un confronto tra lo stesso Blair e il Presidente Chirac su quale dovesse essere il coinvolgimento della

³⁹⁸ Per un approfondimento al G8 di Genova si rimanda al capitolo successivo sull'Italia.

³⁹⁹ Stephen Benedict Dyson, *The Blair identity: leadership and foreign policy*, *ibidem*

⁴⁰⁰ Raymond W. Copson, *Africa, the G8, and the Blair Initiative*, Congressional Research Service Reports, 14 giugno 2005

⁴⁰¹ Intervista con S.E. John Shepherd, Londra, 22 marzo 2019

⁴⁰² The Irish Times, *Blair and Bush condemn G8 summit protest*, 19 luglio 2000

(<https://www.irishtimes.com/news/blair-and-bush-condemn-g8-summit-protest-1.390727>, consultato il 10/9/19)

⁴⁰³ Il ministro per gli affari europei Hain definì l'operato delle autorità italiane indifendibile in diverse riviste rilasciate alla stampa nazionale; Michael McCarty, *Genoa summit: Minister accuses Genoa police of over-reacting*, The Independent, 23 luglio 2001

(<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/genoa-summit-minister-accuses-genoa-police-of-over-reacting-9250010.html>, consultato il 10/9/19).

società civile in questo genere di incontri internazionali per evitare tragedie come quella appena occorsa.⁴⁰⁴

L'estate del 2001 fu relativamente priva di impegni internazionali per il governo inglese, preso soprattutto dalla gestione dei richiedenti asilo nel grande *Hub* di Calais che tentavano di attraversare il tunnel sotterraneo della Manica, mettendo in pericolo loro stessi e gli automobilisti.⁴⁰⁵ Nei giorni precedenti gli attentati, a Downing Street non ci furono particolari allarmi concernenti la sicurezza internazionale, salvo alcuni report che ventilavano l'acquisto da parte dell'Iraq di scorte di uranio di provenienza nigeriana. La circostanza, tuttavia, non avrebbe generato particolare allarmismo.⁴⁰⁶ In preparazione di settembre il "Den" di Blair, così come gli uffici del Cabinet Office, lavorarono principalmente al programma della "Terza Via" da attuare negli anni successivi e in particolare alle riforme di stampo sociale promesse in campagna elettorale. Queste riforme, sul piano europeo, guardavano con speranza agli accordi di Nizza, attraverso i quali sarebbe stato possibile indirizzare la carta sociale europea in una direzione compatibile con la terza via laburista. Proprio per parlare di questi temi il leader britannico era stato invitato a tenere un intervento dal congresso nazionale delle Trade Unions britanniche, appuntamento che doveva avere luogo nel primo pomeriggio dell'11 settembre 2001. Grazie ad una serie di interviste e racconti (non ultimi i diari del suo addetto stampa Campbell)⁴⁰⁷ tutti gli istanti della vita di Blair successivi agli attacchi alle Twin Towers sono noti e riportati con una certa precisione: l'indecisione se annullare o meno il confronto con i sindacati, lo shock nell'apprendere che più di 300 cittadini britannici erano tra le vittime, i tentativi infruttuosi di raggiungere il Presidente Bush quando si capì la portata dell'attacco, la cancellazione all'ultimo momento del discorso e il ritorno precipitoso a Londra per gestire la crisi.⁴⁰⁸ Il governo britannico, fin dalla giornata stessa degli attentati, sembrò muoversi chiaramente verso una linea interventista che oltrepassava la solidarietà ed era pronta attivamente a sostenere gli Stati Uniti nella risposta, anche armata, all'attacco perpetrato sul loro suolo. Blair già al ritorno verso Londra chiese al suo staff di profilare i gruppi terroristici che potevano aver portato a compimento un piano così complesso, e, sempre secondo le testimonianze pervenuteci,

⁴⁰⁴ Nelle sue memorie, Chirac ricorda di aver sollevato appunto la questione di come dare voce ai movimenti di protesta subito dopo il meeting. Oltre a questo il Presidente riporta le già accennate divisioni sul protocollo di Kyoto; Jacques Chirac, *My Life in Politics*, ivi, p.249 (kindle)

⁴⁰⁵ Philip Johnston, *Plans for a second camp at Sangatte are dropped*, The daily Telegraph, 14 settembre 2001

⁴⁰⁶ Con Coughlin, *American ally: Tony Blair and the war on terror*, ivi, pp.135-137

⁴⁰⁷ Alister Campbell, *The Campbell diaries*, November 11, 2001

⁴⁰⁸ Probabilmente il più dettagliato racconto di quella giornata dal punto di vista britannico si può trovare in Anthony Seldon (*Blair unbound*, 2008, op.cit.), il cui primo capitolo è dedicato esclusivamente all'undici settembre.

iniziò già dal giorno stesso a documentarsi sulle più recenti attività di Al-Quaeda, inquadrata subito dall'MI6 come responsabile.⁴⁰⁹

Altrettanto veloce fu la risposta sul piano internazionale. Fin dalle ore seguenti agli attentati infatti Blair si incaricò di raggiungere e porre in comunicazione tra loro i principali leader europei, in particolare Chirac, Jospin, Schroeder, Aznar e Berlusconi. Non mancarono anche delle chiamate con il Presidente russo Putin. A tutti loro Blair avrebbe chiarito senza equivoci che il Regno Unito era pronto ad aiutare gli Stati Uniti in quel momento difficile in ogni modo.⁴¹⁰ Il 14 settembre il Primo ministro fece un discorso alla nazione, durante una riunione di emergenza del Parlamento convocata dopo gli attentati, nella quale parlò principalmente di Al Qaeda e del ruolo che il Regno Unito era chiamato ad avere nella lunga campagna contro il terrore che sarebbe certamente seguita di lì a breve.⁴¹¹ Pochi giorni dopo l'undici settembre, infine, Blair ricevette un invito alla Casa Bianca per presenziare al discorso che George W. Bush avrebbe tenuto di fronte al Congresso per riferire sullo stato di sicurezza nel Paese, unico tra tutti i Primi ministri e gli esponenti politici del vecchio continente. Questo riconoscimento accordatogli dagli Stati Uniti, tutt'altro che scontato considerando l'amicizia che aveva precedentemente legato Blair a Clinton, arrivò in un momento chiave per le relazioni transatlantiche. La consuetudine con il Presidente americano e la fiducia che la Casa Bianca gli accordò in quel momento difficile difatti diede adito al responsabile di Downing Street di presentarsi nelle diverse capitali europee come un tramite diretto per comunicare al di là dell'Atlantico i messaggi che i leader europei, nella frenesia del post crisi, non riuscivano a far pervenire all'amministrazione americana. Sul piano politico questo significò la possibilità per il Primo ministro britannico di rappresentare, forse per la prima volta completamente e con successo, il ruolo di ponte e mediazione transatlantica che egli si era sempre augurato di incarnare.⁴¹²

Il 16 settembre Tony Blair, seguito dal suo staff, incontrò Silvio Berlusconi a Roma, il giorno dopo il cancelliere Schroeder a Berlino e il 20 settembre a Parigi Chirac e il Primo ministro Jospin. Con tutti loro egli tentò di sostenere l'ineluttabilità di una coalizione internazionale capace di aiutare gli Stati Uniti nel più difficile dei momenti, anche alla luce della decisione unanime della Nato di attivare per la prima volta nella storia l'articolo 5. D'altra parte i dubbi e le perplessità dei suoi interlocutori, che egli riportò a Washington, sembra concernessero principalmente la necessità di una risposta agli attacchi proporzionale all'offesa, soprattutto per evitare una reazione del mondo islamico in

⁴⁰⁹ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, pp.108-112

⁴¹⁰ Anthony Seldon, *Blair unbound*, ivi, cap.1 9/11, p.17

⁴¹¹ Dal questo discorso e dalle testimonianze rilasciate dai suoi collaboratori negli anni successivi emerge una reale paura per possibili attentati sul suolo britannico e per il sostegno che alcuni Stati, tra cui l'Afghanistan, avrebbero potuto fornire ai terroristi; Jason W. Davidson, *America's allies and war: Kosovo, Afghanistan and Iraq*, Palgrave Macmillan, New York, 2011, p.108

⁴¹² Anthony Seldon, *Blair unbound*, ivi, p.53

generale e arabo in particolare che avrebbe potuto generare un' *escalation*. La ragionevolezza della reazione statunitense era una condizione ritenuta necessaria dagli europei per permettere un loro coinvolgimento diretto e fare della guerra al terrore una campagna globale. Questi pensieri erano del resto gli stessi del Primo ministro, che si fece carico di trasmetterli a Bush e Powell.⁴¹³ A livello mediatico il viaggio di Blair a Washington del 20 settembre 2001 fu un successo, anche se dal punto di vista diplomatico i risultati raggiunti nel "rappresentare" le posizioni europee furono forse minori di quello che lui si aspettava. Il suo ruolo principale in quei giorni confusi, in effetti, sembra sia stato quello di sostenere e spalleggiare nel gabinetto Bush la posizione del Dipartimento di Stato, di Colin Powell e delle altre "colombe" dell'amministrazione, impegnate ad evitare che si mettessero in correlazione gli attacchi dell'undici settembre con l'esplosiva situazione israelo-palestinese.⁴¹⁴ In particolare gli sforzi fatti dal Primo ministro laburista per allargare la coalizione a guida americana non ebbero esito felice, e il lavoro febbrile fatto da inglesi e francesi in sede Nato per attivare l'articolo 5 già dal 12 settembre incontrarono il più assoluto disinteresse da parte americana, constatato anche di persona dal Primo ministro a Washington.⁴¹⁵

La visita di Blair negli Stati Uniti fu comunque importante, al di là dei risultati concreti, soprattutto a livello strettamente politico: la catena di eventi che essa mise in moto, infatti, influenzerà decisamente non solo il dibattito europeo sulla "guerra al terrore", ma anche la coeva discussione interna nel Regno Unito. Il primo risultato che il viaggio ottenne fu, forse paradossalmente, proprio quello di convincere il Primo ministro dell'irrinunciabile necessità di continuare a giocare il ruolo di protagonista e mediatore nelle comunicazioni tra le due sponde dell'Atlantico; l'immedesimazione in questo ruolo implicava che egli fosse visto come il portavoce degli Stati Uniti in Europa, e il rappresentante di un'Europa unita a Washington. Nel tentativo di rafforzare questa posizione Blair iniziò a mantenere costanti contatti transatlantici, avvalendosi del suo staff per far filtrare le informazioni sulla guerra in preparazione verso il vecchio continente. Questo ruolo di mediazione trovò, almeno in un primo momento, d'accordo tutti gli attori coinvolti (ossia la Germania, la Spagna, l'Italia e la Francia), ma incontrò prevedibilmente l'ostilità degli Stati europei più piccoli, inevitabilmente isolati, e della Commissione Europea, contrariata per il ruolo marginale a cui Bruxelles era relegata in questo schema.⁴¹⁶ Tra gli Stati maggiormente critici di questo *modus operandi* spiccava come già visto il Belgio, guidato dal Presidente dal federalista Guy Verhostadt, all'epoca presidente di turno del Consiglio Europeo.⁴¹⁷ Oltre a queste conseguenze internazionali, l'intensa

⁴¹³ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, pp.115-117

⁴¹⁴ Anthony Seldon, *Blair unbound*, ivi, p.53

⁴¹⁵ John Kampfner, *Blair's wars*, ibidem

⁴¹⁶ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p.66.

⁴¹⁷ Il 10 ottobre il ministro degli esteri belga Louis Michel dichiarò alla stampa: "Blair is overacting. There are limits to solidarity...we won't follow Blair and Bush blindfolded"; Ambrose Evans Pritchard, *Blair overacting says EU envoy*, The daily Telegraph, 10 ottobre 2001.

attività di Blair negli affari esteri in queste settimane ebbe anche riflessi sull'operato del governo britannico, in cui Jack Straw si ritrovò *de facto* estromesso dalla gestione dei dossier in favore di Downing Street.⁴¹⁸ Questa tendenza all'accentramento da parte del Primo ministro e del suo staff, secondo molti osservatori favorita anche dalla personalità di Straw e forse premessa stessa del suo avvicendamento con Cook, si sarebbe in questo momento radicata definitivamente.⁴¹⁹ Una terza ed ultima conseguenza del ruolo di leadership nel contesto bellico fu, sul piano prettamente domestico, l'accantonamento momentaneo di tutti i temi che riguardavano l'Europa, dal referendum sull'euro al tema costituente, portando momentaneamente questi negoziati al di fuori dell'attenzione dell'opinione pubblica.

L'ottobre del 2001 fu dedicato da Blair ad una "shuttle diplomacy" che lo portò a visitare tantissime capitali europee e medio orientali, soprattutto con lo scopo pratico di assemblare una coalizione militare da offrire agli Stati Uniti per convincerli a non agire unilateralmente.⁴²⁰ Per quanto riguarda il capitolo mediorientale, gli sforzi del Primo ministro furono soprattutto diretti verso Egitto, Siria e Arabia Saudita, riscontrando uno scarso successo. In Siria in particolare il benvenuto riservato al Premier britannico fu gelido e la distanza evidente sia sul ruolo dell'organizzazione Hamas, sia sulla necessità di rovesciare il regime talebano.⁴²¹ Il secondo obiettivo della "shuttle diplomacy" sarà invece l'Europa e in particolare le tre capitali ritenute più significative dal Primo ministro, ossia Roma, Parigi e Berlino. Dal punto di vista metodologico questa scelta rappresentò un ulteriore esempio del metodo intergovernativo prediletto dalla leadership britannica per risolvere le questioni internazionali. Secondo i suoi stessi collaboratori la visione "pragmatica" di Blair nel programmare la sua politica europea sarebbe stata molto chiara nell'assunto che i "luoghi delle decisioni" si sarebbero dovuti distinguere dai "luoghi del dialogo", essendo i primi di fatto soggetti alla contrattazione tra i Capi di Stato e i secondi riservati alle organizzazioni sovranazionali.⁴²² Sotto questo punto di vista sembra che la linea britannica fosse alquanto allineata a quella francese, tanto che Chirac e Blair nel corso degli anni avrebbero più volte concordato sulla necessità di creare una sorta di "direttorio europeo" per far avanzare l'integrazione politico-militare.⁴²³ La natura

⁴¹⁸ Anthony Seldon, *Blair unbound*, Ivi, p.83

⁴¹⁹ Oltre alle già citate osservazioni di Wall e alla testimonianza dell'ambasciatore Shepherd, secondo il quale le principali decisioni in questi mesi vennero prese "passando sopra la testa" del Foreign Office e della Farnesina, anche gran parte della letteratura concorda sul fatto che ci sia stata una graduale marginalizzazione di Straw a partire dall'undici settembre.

⁴²⁰ Anthony Seldon riporta il numero impressionante di 54 incontri internazionali, avvenuti dagli attacchi alle Torri Gemelle all'intervento in Afghanistan. Le destinazioni di questi viaggi furono principalmente l'Europa e il Medio Oriente. Anthony Seldon, *The Blair effect (2001-2005)*, Ivi, p.368

⁴²¹ Anthony Seldon, *Blair unbound*, Ivi, p.86. Si vedrà a questo riguardo che una diversa accoglienza sarà riservata l'anno successivo al Presidente Chirac

⁴²² Sia Denis Macshane che Stephen Wall concordano nel dire che Blair teneva in scarsa considerazione le istituzioni il cui funzionamento egli vedeva come inutilmente complesso, come il Consiglio Europeo.

⁴²³ Intervista con Sir Stephen Wall, ibidem

trilaterale di questo direttorio era, del resto, la stessa che aveva funzionato nel primo mandato di Blair a Downing Street quando alcuni dossier chiave europei, come quello sulla Difesa, erano stati lavorati a tre da Cook, Védrine e Fischer. La differenza fondamentale questa volta era l'assenza di conoscenza e fiducia tra Straw e i suoi omologhi ministri degli esteri, e quindi la necessità per Blair di prendere direttamente in mano le redini dei negoziati.⁴²⁴ Il Primo ministro era consapevole, ovviamente, del malumore che il suo lavoro bilaterale con i principali Stati dell'Unione avrebbe causato, malumore che puntualmente venne registrato a Roma, Madrid e Bruxelles, ma era parimenti convinto che la pianificazione pratica di un'efficace politica transatlantica dovesse passare per poche e selezionate voci.⁴²⁵ La prima prova di questo "direttorio" trilaterale trainato da Parigi e Londra si ebbe nel già citato incontro di Gand il 19 ottobre del 2001.

L'incontro dei tre leader di Francia, Gran Bretagna e Germania durò circa un'ora e affrontò in modo molto diretto il tema che al momento stava tenendo banco sulle due sponde dell'Atlantico, ossia su chi dovesse essere incaricato di guidare la coalizione internazionale destinata ad attaccare Al-Quaeda. In particolare il disaccordo tra Blair e i suoi partner europei si concentrò sul ruolo del CENTCOM che, secondo le intenzioni anglosassoni, doveva essere senza alcun dubbio il luogo deputato a qualsiasi tipo di coordinamento militare, ma che secondo l'opinione di Chirac e Schroeder invece non rappresentava il vero spirito multilaterale dell'iniziativa, rendendo difficile la gestione politica della questione nel caso in cui ci fossero stati degli errori.⁴²⁶ Anche se alla fine sembra che sia stato raggiunto un compromesso tra i tre, almeno provvisorio, basato sull'assunto che la Gran Bretagna sarebbe stata incaricata di gestire il coordinamento solo appoggiandosi al CENTCOM, il dato di fatto è che alla fine di questa breve riunione nessuna iniziativa congiunta andò realmente in porto.⁴²⁷ La richiesta di un coinvolgimento maggiore da parte dei partner europei e in particolare le rimostranze italiane e spagnole portarono Blair a riconsiderare l'efficacia di questo "direttorio" e la sua capacità di rappresentare gli Stati più piccoli. A fine ottobre, quando Blair tentò di organizzare a Londra un altro incontro con Schroeder e Chirac, divenne evidente che la situazione per il Primo ministro britannico non era più gestibile; non solo infatti Aznar e Berlusconi stavano iniziando a considerare i "big three talks" come altamente offensivi verso il loro status nel concerto europeo, ma anche lo stesso Chirac si stava mostrando ormai riluttante a fare affidamento sul tramite inglese. Il fatto che Blair fosse stato invitato da Bush il 7 novembre a Washington, del resto, era stato fortemente ridimensionato dal tentativo (riuscito) dei principali leader europei di arrangiare un proprio viaggio negli Stati Uniti nel corso di

⁴²⁴ Roger Liddle, *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, ivi, p.141

⁴²⁵ Intervista con Sir Stephen Wall, *ibidem*

⁴²⁶ Citando i diari di Alaister Campbell scritti a margine di quell'incontro: "They don't want to be under CENTCOM command, the French because they are French, the Germans because their parliament would only support peacekeeping forces"; Alaister Campbell, *The Campbell diaries*, October 21, 2001

⁴²⁷ *Ibidem*

quello stesso mese. Quest'eventualità aveva fatto venire meno i presupposti stessi dell'indispensabilità britannica.⁴²⁸ Alla fine Blair cedette alle pressioni e, in ordine sparso, si risolse ad invitare i principali capi di Stato e governo europei per discutere la possibilità di mettere in campo una strategia unica e concordare una linea di dialogo con gli USA. Secondo il suo addetto stampa Campbell il primo ad ottenere l'invito a Londra per il 4 novembre fu proprio Silvio Berlusconi,⁴²⁹ che aveva visto Blair poco prima del meeting, poi seguì Aznar, ovviamente contrariato del fatto che l'Italia fosse stata invitata e non la Spagna, e a breve seguirono Belgio e Olanda, i quali coinvolsero anche Javier Solana.⁴³⁰

Questo secondo meeting sull'Afghanistan, oltre ad alcuni auspici generici, come quello che si evitassero perdite civili, non produsse alcun risultato e fu anche più infruttuoso del primo.⁴³¹ La circostanza non era inaspettata, visto che dei presenti alla riunione nessuno era pronto ad un vero e proprio intervento militare condotto con così poco preavviso. Di tutti i presenti all'incontro l'unico ad essere veramente preparato all'imminenza del confronto era proprio Blair, il quale aveva spostato già da fine settembre truppe e uomini in Oman per un'esercitazione, probabilmente in previsione di un attacco in Afghanistan.⁴³² L'impegno del governo inglese nella prima fase delle operazioni sembra del resto essere stato deciso con convinzione a diversi livelli dell'amministrazione, anche in ragione della pericolosità con la quale le autorità di Londra iniziarono a vedere la stessa esistenza del regime talebano.⁴³³ In questo contesto, la vicinanza delle forze inglesi ai luoghi dove avverrà l'intervento e lo stretto coordinamento con gli Stati Uniti risultano consequenziale. Il tempismo con il quale lo Stato maggiore britannico si coordinò con il Centcom consentirà alla marina britannica di arrivare nel Golfo Persico poco dopo l'invasione statunitense del 7 ottobre, aiutando per prima i caccia americani grazie all'impegno dei Panavia Tornado della Royal Navy, imbarcati sulla portaerei leggera *Illustrious*.

L'operazione *Veritas*, come venne soprannominata, portò anche la Royal Navy a dispiegare delle truppe di terra verso la seconda metà di novembre, ossia il secondo reggimento imbarcato. Questo tempismo fece in modo che le truppe britanniche fossero le uniche a partecipare alle operazioni prima della caduta di Kabul, il 13 novembre 2001, un fatto che sembra sia stato apprezzato molto oltre Atlantico soprattutto per il suo

⁴²⁸ Con Coughlin, *American ally: Tony Blair and the war on terror*, ivi, p.154

⁴²⁹ John Shephard, raccontando aneddoticamente l'episodio come descrittogli dai suoi colleghi di Downing Street, rammenta che "The moment Berlusconi shouted, all the others woke up too"; intervista con John Shephard, Londra, 22 marzo 2019

⁴³⁰ Alaister Campbell, *The Campbell diaries*, November 3, 2001

⁴³¹ Daniela Spinant, *New separate summit on Afghanistan risks EU split*, EU Observer, 5/9/2001

⁴³² Si trattava dell'operazione Saif Sareea II (settembre-ottobre 2001). La manovra congiunta di addestramento era prevista da mesi, ma l'undici settembre ne accelerò il dispiegamento.

⁴³³ Jason W.Davidson, *America's allies and war: Kosovo, Afghanistan and Iraq*, ivi, p.109

valore simbolico.⁴³⁴ La situazione sul terreno e l'impossibilità per le forze armate continentali di seguire i tempi contingentati del CENTCOM furono fattori che presumibilmente giocarono un ruolo rilevante nel sostanziale fallimento degli sforzi di Blair per assemblare una coalizione compatta che potesse essere realmente utile agli alleati americani.⁴³⁵ Nel dicembre successivo un'altra incomprensione marcò i rapporti transatlantici, quando venne scoperto che i terroristi sospettati di appartenere alla rete di Al Qaeda venivano portati nella base di Guantanamo dove venivano sottoposti a duri interrogatori. Questi sospettati, in alcuni casi anche cittadini di Paesi europei e persino inglesi, erano tratti senza accuse formali e senza che nessuno potesse accertare la loro condizione. La situazione spinse anche Chris Patten, già come visto in una linea critica verso il governo inglese, a rilasciare una dura dichiarazione di condanna, il che sembra abbia messo in imbarazzo il Primo ministro britannico che aveva nominato Patten anche come garanzia di atlantismo in seno alla Commissione Europea.⁴³⁶ La controversia su Guantanamo sarà in realtà solo la prima incomprensione di una lunga serie che, dal 2002 in poi, vedrà Blair sempre più in difficoltà nella gestione di quella mediazione tra Europa e Stati Uniti di cui si era fatto carico dopo l'undici settembre.

Axis of evil (2002)

Tra il dicembre 2001 e il gennaio 2002 il governo americano accelerò i propri contatti con Downing Street, e in particolare tra David Manning e Condoleezza Rice.⁴³⁷ Questo legame venne garantito anche dalla continua mediazione dell'allora ambasciatore britannico a Washington, Sir Christopher Meyer, il quale grazie al suo contatto diretto con Straw e Hoon continuava ad avvisare il governo sulla strategia da seguire per intercettare al meglio il "sentimento" dell'opinione pubblica americana.⁴³⁸ La rapida conclusione della campagna in Afghanistan e il successo, che si sarebbe rivelato momentaneo, nell'aver assicurato un governo di transizione stabile sotto la guida di Karzai erano visti come fatti estremamente positivi dall'amministrazione americana, la quale sembrava sempre più convinta della necessità di proseguire la "war on terror" che Bush aveva promesso dal primo momento. Sull'atteggiamento di Tony Blair in questo periodo ci sarebbero versioni contrastanti. Secondo F.Bozo il leader britannico avrebbe capito subito l'intenzione americana di

⁴³⁴ Già il 19 dicembre il Segretario alla Difesa Hoon informò l'opinione pubblica che erano già stati dispiegati 1.500 uomini sul terreno, mentre la maggior parte degli Stati europei avevano appena terminato il proprio dispiegamento navale; John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p.147

⁴³⁵ Come riportato da alcuni autori e confermato da diverse interviste compiute per questa tesi. Secondo le persone intervistate comunque l'interesse americano per mettere insieme una coalizione efficace fu minima

⁴³⁶ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p.150

⁴³⁷ Intervista con Sir Stephen Wall, ibidem

⁴³⁸ Già tra ottobre e novembre l'ambasciatore aveva scritto ai suoi superiori che la sensibilizzazione sulla campagna al terrore era stata organizzata in modo "brillante" nel Regno Unito; Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, section 3.1, p.344

proseguire il conflitto, adeguandosi velocemente alla situazione.⁴³⁹ Attendendosi invece alla ricostruzione di Kampfner invece, Blair al contrario si sarebbe mostrato sempre molto cauto su un proseguito delle operazioni militari e, a quanto sembra, questo scetticismo lo avrebbe anche portato a rassicurare privatamente Chirac a novembre che nessuna ulteriore operazione bellica sarebbe stata intrapresa da lì a breve.⁴⁴⁰ Quel che appare comunque appurato è che il Primo ministro inglese aveva chiara già da tempo la determinazione americana a portare avanti una campagna più vasta, di cui l'Afghanistan non poteva che essere il primo passo.⁴⁴¹ La convinzione di Blair, sottolineata da diversi suoi consiglieri e in parte da lui stesso, era che l'undici settembre avrebbe cambiato per sempre i rapporti internazionali; la volontà politica americana di cercare compensazione per l'attacco subito non doveva essere sottovalutata e la capacità degli Stati Uniti di colpire qualsiasi parte nel mondo "non aveva precedenti storici ai quali rifarsi".⁴⁴²

Il discorso del Presidente Bush sull'*axis of evil* del 29 gennaio 2002 fu probabilmente un fulmine a ciel sereno per l'amministrazione Blair. La confusione che il discorso generò non nacque tanto dalla sorpresa per la volontà americana di continuare la guerra al terrore, ma per la determinazione di Bush di disegnare una vera e propria mappa dei futuri interventi senza consultare Downing Street. La situazione che improvvisamente Blair si trovò a fronteggiare a partire da febbraio fu una rivolta interna al suo stesso partito, capeggiata dal suo ex Segretario agli esteri Cook e dalla Segretaria di Stato per gli aiuti allo sviluppo Clare Short. I chiarimenti che i due politici laburisti chiedevano erano gli stessi di quelli dei backbenchers nell'House of Common, ossia se e in che modo Blair avrebbe avallato un secondo intervento militare, che sembrava chiaro dovesse essere contro l'Iraq, pur in assenza di un chiaro collegamento con gli attacchi dell'undici settembre.⁴⁴³ Le perplessità del partito sembravano riflesse dal repentino cambiamento dell'opinione pubblica verso l'operato dell'amministrazione americana (e conseguentemente del Primo ministro inglese, suo principale alleato). I sondaggisti di Downing Street già a partire da gennaio infatti avevano registrato un brusco mutamento di tendenza nel modo in cui il popolo britannico considerava la "guerra al terrore" e ora, dopo il discorso di Bush, la tendenza sembrò aggravarsi.⁴⁴⁴

Sul piano internazionale ed europeo in particolare le prime spaccature transatlantiche, che si sarebbero evidenziate nel corso di quell'anno, iniziarono ad emergere già dall'incontro di Monaco il 6 febbraio 2002. La conferenza, per la quale erano attesi più di

⁴³⁹ Frédéric Bozo, *A history of the Iraq crisis – France, The United States and Iraq (1991-2003)*, ivi, p.124

⁴⁴⁰ Questo fatto invece non viene citato da Bozò ma da John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p.157

⁴⁴¹ Secondo il Report Clicot da novembre Colin Powell avrebbe preparato il Primo ministro inglese all'eventualità di un "cambio di regime" in Iraq; Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, section 3.1, p.358

⁴⁴² Ivi, p.153

⁴⁴³ Jason W. Davidson, *America's allies and war: Kosovo, Afghanistan and Iraq*, ivi, p.178

⁴⁴⁴ The daily Telegraph, *Euro polls show little appetite for war*, 1/18/2003; diversi sondaggi del Telegraph e di altri quotidiani sono ripresi anche da Coughlin (*American ally: Tony Blair and the war on terror*, op.cit.)

200 rappresentanti militari e diplomatici da tutto il mondo, doveva essere la più grande riunione degli alleati degli Stati Uniti dopo l'undici settembre, ma si trasformò ben presto in un'occasione di confronto tra europei ed americani sul ruolo che la comunità internazionale avrebbe avuto nel proseguo della campagna contro il terrore.⁴⁴⁵ La Francia, come già evidenziato dai diplomatici inglesi a contatto con il governo di Chirac, non era infatti aprioristicamente contro la possibilità di un intervento militare ma, al contrario degli americani, vedeva questa come un'ultima opzione da usare nel caso in cui tutte le altre avessero fallito. Gli Stati Uniti ritenevano invece che l'Iraq fosse solo il naturale proseguimento della campagna al terrore già iniziata, al quale quasi tutti gli Stati europei avevano aderito.⁴⁴⁶ La crescente distanza tra Francia, Germania e Stati Uniti spinse ancora una volta Blair ad un tentativo di mediazione tra le due parti. In particolare quello che Blair sperava era che gli Stati Uniti accettassero di posporre l'invasione dell'Iraq, della quale già dal marzo 2002 non si faceva più mistero,⁴⁴⁷ in attesa dell'arrivo di prove inconfutabili che legassero Saddam all'undici settembre. Il reperimento di queste prove avrebbe, secondo Downing Street, calmato l'opinione interna e allineato simultaneamente tutti gli Stati europei che erano stati presi in contropiede dal discorso sull'asse del male. Purtroppo per Blair, tutti i tentativi fatti dall'intelligence britannica di trovare una "pistola fumante" che risolvesse il problema iracheno furono infruttuosi, così come gli sforzi di Manning e Campbell di costruire un dossier sull'Iraq che evidenziasse l'ineluttabilità di un cambio di regime da sottoporre al Parlamento.⁴⁴⁸

I mesi che precedettero quella che sarà la svolta dell'autunno 2002 furono contrassegnati da un intenso lavoro fatto da dietro le quinte con Parigi, Roma, Madrid e Berlino per stabilire una linea comune sui principali dossier del momento, ossia l'Iraq da una parte e i lavori per la Convenzione Europea dall'altra. Le trattative furono affidate da Blair ai suoi uomini più fidati, ossia David Manning in prima istanza e subito dopo Sheinwald e Wall. Il rapporto più solido a Roma si instaurò in questi mesi con Castellaneta e Gianni Letta, mentre a Parigi la persona di contatto rimase Maurice Gourdault-Montagne.⁴⁴⁹ Secondo Liddle il prestigio britannico dopo la visita di Blair a Washington era altissimo presso le cancellerie europee e questo permise al ministro per gli affari europei di recente nomina, Peter Hain, di influenzare fin dal primo momento i lavori per la Convenzione Europea, aperti da Giscard d'Estaing proprio nel mese di febbraio. Londra sarebbe quindi stata vista, secondo lo studioso, come un punto di riferimento, soprattutto dagli Stati più piccoli alla luce del rapporto privilegiato che Blair aveva instaurato con i principali leader europei.⁴⁵⁰ Se questo è probabilmente vero, è altrettanto innegabile che il capitale

⁴⁴⁵ Toby Harnded, *Americans defiant over growing decisions with Europe*, The daily Telegraph, 6 febbraio 2002

⁴⁴⁶ Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, ivi, p.401

⁴⁴⁸ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, pp.164-166

⁴⁴⁹ Intervista con Sir Stephen Wall, ibidem

⁴⁵⁰ Roger Liddle, *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, ivi, p.138

politico accumulato da Londra prima del discorso di Bush, per quanto concreto, fu velocemente dissipato nei primi mesi del 2002 alla luce delle crescenti tensioni transatlantiche. Il collegamento tra la questione di maggiore attualità del momento in Europa, la possibile guerra in Iraq, e i negoziati per l'evoluzione istituzionale dell'UE, rappresentata dai lavori per la bozza costituzionale, sono del resto accertati non solo da una sovrapposizione di responsabilità tra i diplomatici deputati a seguire i due dossier,⁴⁵¹ ma anche dalla contiguità dei temi, visto che uno dei punti principali affrontati dalla Convenzione era proprio la creazione di una politica estera comune.⁴⁵²

Su questo punto è importante sottolineare ancora una volta come Tony Blair, a differenza dei suoi predecessori, non avesse una linea di totale opposizione rispetto alla possibilità di dotare l'UE di una propria dimensione esterna, a patto che questa rappresentasse chi effettivamente deteneva il potere nelle relazioni internazionali, ossia gli Stati più grandi dell'Unione. Da questo assunto erano discese diverse conseguenze pratiche nel corso degli anni, come la gestione intergovernativa della crisi Kosovara, ma anche in tempi più recenti il mancato interesse per un effettivo coinvolgimento dell'UE nel post-undici settembre, un coinvolgimento che secondo Blair sarebbe stato privo di una sostanziale valenza politica. Probabilmente per questo motivo il Primo ministro non prestò il fianco alle iniziative volte a valorizzare la dimensione sovranazionale della politica estera europea e che pure furono tentate in quel periodo; prima fra tutte l'idea di farsi rappresentare a Washington dall'Alto Rappresentante europeo Javier Solana.⁴⁵³ Nel nuovo clima transatlantico, sempre più teso a partire dai primi di febbraio, le cautele di Blair per il futuro della politica estera comune furono ancora maggiori e questa diffidenza ostacolò sia i negoziati per la politica estera che quelli per la creazione di un nucleo militare europeo. Può sembrare paradossale, d'altro canto, constatare come proprio il leader laburista, artefice dell'accordo di Saint Malo dedicato alla Pesc, sia diventato tra il febbraio e il maggio 2002 uno dei principali ostacoli alle ambizioni sulla politica di sicurezza e difesa, ma la spiegazione di questo cambio di passo può essere ricondotto ad una serie di ragioni riconducibili alla polarizzazione dei campi dopo il discorso sull' "asse del male".⁴⁵⁴ Un esempio di quanto detto si può riscontrare il 26 febbraio, quando Schroeder, in una dichiarazione stampa, collegò i negoziati in corso per la Pesca alla necessità di costruire una solida alleanza europea per arginare l'aggressività degli Stati

⁴⁵¹ Un esempio evidente è il caso di Peter Hain, dal 2001 ministro per gli affari europei, il cui incarico precedente era di seguire la regione del Medio Oriente per conto del ministero degli esteri. Hain fu anche per anni il tramite tra il governo inglese e quello iracheno prima della guerra e in particolare con Tariq Aziz – Peter Hain, *The Hain Diaries*, Biteback Publishing (kindle edition), 2015

⁴⁵² Roger Liddle, *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, ivi, p.136

⁴⁵³ Interrogato sul viaggio che Solana avrebbe dovuto compiere a Washington Stephen Wall, pur non ricordando le ragioni che fecero saltare la visita, ha dichiarato che "secondo Blair queste questioni europee non avevano importanza, non erano serie...solo scenografia"; intervista con Sir Stephen Wall, *ibidem*

⁴⁵⁴ Roger Liddle, *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, ivi, pp. 143-144

Uniti dopo l'undici settembre. L'accusa mossa in questo caso allo stesso Blair fu di aver disatteso la promessa, fatta nel corso del mini-summit di novembre, di non sostenere una seconda spedizione militare americana in Medio Oriente, soprattutto se condotta contro Saddam.⁴⁵⁵ Il 27 marzo successivo, come già visto, il governo tedesco negherà l'autorizzazione allo svolgimento della conferenza degli iracheni in esilio, alla fine ospitata a Londra.

Il concentrico attacco proveniente dal "fronte del no", del quale come visto faceva parte a pieno titolo anche la Commissione Europea, mise in difficoltà il leader laburista anche sul piano domestico. Una parte dell'Esecutivo, guidata dal Segretario alla Difesa Hoon, aveva già iniziato da gennaio a premere sul Primo ministro affinché sospendesse, come ritorsione per le critiche ricevute, la partecipazione del Regno Unito a tutti i progetti europei in corso nei settori esteri e difesa, facendo mancare così alla Francia l'unico alleato credibile dal punto di vista militare. Un'ala più dialogante invece, rappresentata dal Segretario agli Esteri e al Commonwealth Straw, era incline al compromesso e considerava il rapporto con l'Europa irrinunciabile, soprattutto in considerazione del lavoro fatto dal Primo ministro fino a quel momento.⁴⁵⁶ Lo scontro tra le due fazioni, iniziato a metà marzo riguardo al dispiegamento di soldati britannici nella missione europea che doveva supervisionare il processo di democratizzazione in Macedonia, divenne particolarmente acceso tra aprile e maggio.⁴⁵⁷ L'immediata conseguenza per Blair fu che, per la prima volta, il primo ministro ebbe una posizione equivoca su un progetto di fondamentale importanza per l'UE e in particolare per la Francia e la Germania, causando incomprensioni che peggiorarono il suo rapporto con Chirac.⁴⁵⁸ Come è facile immaginare le due fazioni nate in seno al governo britannico avevano posizioni anche speculari sull'Iraq, laddove Straw rappresentava tutti i ministri meno convinti dell'intervento e invece Hoon premeva affinché si desse attuazione il più presto possibile ai piani di preparazione militare. Nel mezzo tra le due parti stava Gordon Brown. Il Cancelliere dello scacchiere si trovava in una situazione complessa, sia perché il fronte dei ministri maggiormente critici della guerra coincideva con l'ala più europeista del governo, alla quale egli non apparteneva, sia perché qualsiasi sua presa di posizione avrebbe messo in pericolo il fragile ma duraturo equilibrio che egli aveva creato con Blair. La possibilità di intervento di Brown fu comunque scongiurata ben presto, quando quest'ultimo dichiarò che era il Primo ministro l'unico responsabile per la politica estera del governo.⁴⁵⁹ Per uscire da questa posizione di stallo il leader labour studiò tre mosse,

⁴⁵⁵ Toby Helm, *Blair angers Germans by backing US strikes*, The daily Telegraph, 26 febbraio 2002,

⁴⁵⁶ Sean Rayment, *Cabinet goes to war over "disastrous" EU army plan*, The daily Telegraph, 3 marzo 2002

⁴⁵⁷ Joe Murphy, *Ministers' clash shows flaw in idea of European Army*, The daily Telegraph, 7 marzo 2002.

⁴⁵⁸ Ambrose Evans-Pritchard, *Britain caves in on Euro army*, The daily Telegraph, 16 marzo 2002

⁴⁵⁹ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, pp.294-295. Secondo Kampfner "Brown preferiva giocare la propria guerra interna a Blair sull'euro che sull'Iraq", ma omette di sottolineare la difficoltà politica incontro alla quale il Cancelliere fosse andato sostenendo Straw e Short, che erano tra i ministri più europeisti del governo

concordate con i suoi consiglieri più fidati: la prima fu quella di tenere viva la tensione sulla guerra al terrore, continuando a parlare all'opinione pubblica di una "concreta minaccia irachena",⁴⁶⁰ la seconda fu di chiedere uno studio approfondito di tutte le opzioni, militari e non, possibili da percorrere contro Saddam,⁴⁶¹ e la terza fu studiare una nuova composizione dell'Esecutivo che potesse placare una parte del dissenso nato in seno al suo partito.⁴⁶²

Lo stesso mese Silvio Berlusconi organizzò un incontro a Pratica di Mare tra Bush e Putin che fu apparentemente ben visto da Blair perché andava nella direzione che egli auspicava, ossia quello di una distensione multilaterale dopo il discorso fatto da Bush all'accademia di West Point pochi giorni prima; un discorso che sembrava più vicino ai "falchi" dell'amministrazione americana, come Cheney, che alle "colombe" come Powell amiche di Downing Street.⁴⁶³ Il vertice di Pratica di Mare, ricordato come "storico" dal suo addetto stampa Campbell nei suoi diari,⁴⁶⁴ rappresenterà un importante momento per la strategia distensiva del governo britannico, data la crescente contrarietà della Russia all'intervento iracheno.⁴⁶⁵ Purtroppo per Blair questa disponibilità di Bush ad allargare la coalizione contro il terrore anche alla Russia non si tradusse, come egli sperava, in un ripensamento sul da farsi o in una concessione di maggior tempo perché gli ispettori trovassero quella prova definitiva che gli Stati Uniti stavano cercando. Il Primo ministro inglese non perse del resto occasione in quei mesi di sfruttare ogni occasione, compreso il G8 ad Alberta di fine giugno, per evidenziare al suo omologo statunitense come la determinazione americana non incontrasse alcun corrispettivo in Europa e non fosse giustificabile neanche per l'opinione pubblica britannica, di gran lunga la più vicina emotivamente al popolo americano. Ovviamente l'intenzione della Casa Bianca di procedere alle operazioni in agosto era ben nota allo stato maggiore britannico ed era stata discussa a questo punto a diversi livelli.⁴⁶⁶ L'eventualità di un'operazione militare unilaterale statunitense era però considerata disastrosa da Blair, visto che avrebbe mandato in fumo tutti gli sforzi diplomatici fatti fino a quel momento per costruire una coalizione contro il terrore che potesse funzionare almeno a livello europeo. Bush, d'altro canto, sembrò comprendere benissimo l'esitazione del collega britannico e l'avrebbe più volte rassicurato, anche in presenza di testimoni, che la partecipazione del Regno Unito

⁴⁶⁰ Tony Blair, *Why Saddam is still a threat to Britain*, Daily express, 6 marzo 2002

⁴⁶¹ Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, ivi, p.432

⁴⁶² Nel giugno 2002 Blair apportò alcune modifiche interne al governo, un "reshuffle" che avrebbe toccato diversi dicasteri, lasciando però inalterati i responsabili di Esteri e Difesa. L'unico cambiamento si ebbe nei rapporti con l'Europa con l'avvicendamento tra Peter Hain e Denis Macshane, già "minister of State" per gli Affari Esteri

⁴⁶³ James Naughtie, *The Accidental American: Tony Blair and the Presidency*, Palgrave Macmillan, Londra, marzo 2005, p.122

⁴⁶⁴ Alastair Campbell, *The Campbell diaries*, may 29, 2002

⁴⁶⁵ Si rimanda al prossimo capitolo per un approfondimento

⁴⁶⁶ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, edizione VIII, Posizione 2628

non era necessaria alle operazioni militari.⁴⁶⁷ La risposta del Primo ministro era stata quella di chiedere tempo per lavorare ad una soluzione diplomatica che potesse dimostrare la mancanza di collaborazione del regime iracheno e al contempo convincere la sua opinione pubblica, gli alleati europei e lo stesso partito laburista che la guerra a Saddam non era semplicemente un “unfinished business” per Washington ma un passo necessario per indebolire Al Qaeda. Dopo mesi di colloqui i due leader raggiunsero un accordo infine il 5 agosto, con la mediazione di Condoleeza Rice, Colin Powell e David Manning.⁴⁶⁸

Secondo l'accordo gli Stati Uniti avrebbero ritardato l'attacco tentando di ottenere una soluzione diplomatica alle Nazioni Unite che potesse rassicurare gli europei e in particolare i francesi e i tedeschi; in cambio Blair promise di sostenere militarmente gli USA qualora l'Onu avesse fallito nel risolvere il problema.⁴⁶⁹ Le trattative per ottenere una nuova risoluzione contro Saddam che lo obbligasse ad accettare gli ispettori internazionali che avevano lasciato l'Iraq nel '98 iniziarono dagli inizi di settembre e questa volta Colin Powell lavorò strettamente a contatto sia con Jack Straw che con il Ministro degli Esteri francese Dominique De Villepin per trovare un terreno comune che convincesse il Consiglio di sicurezza dell'ONU. Blair, da parte sua, tentò di aiutare quest'operazione dando grande risalto alla pubblicazione di un documento considerato “conclusivo” da parte del governo britannico e che doveva essere la “pistola fumante” del collegamento esistente tra Iraq e terrorismo internazionale. Il documento, dal titolo “*Iraq's weapons of mass destruction: the assessment of the British government*”, fu pubblicato il 24 settembre e presentato con grande enfasi al Parlamento. Una copia fu consegnata anche presso le principali capitali europee, senza sembra generare grande impressione.⁴⁷⁰ Le conclusioni delle valutazioni britanniche, contenute in circa 50 pagine, riguardavano un presunto riarmo di Saddam in corso e concentrato sui tentativi di produrre armi chimiche. Le prove raccolte, oltre a dimostrare alcuni possibili collegamenti tra l'Iraq e la rete di Al Qaeda, volevano dimostrare la pericolosità di Saddam sul piano internazionale, mettendo in evidenza anche un presunto acquisto di uranio tentato dal Niger due anni prima.⁴⁷¹ Per Downing Street questo modo di procedere non era nuovo, dato che già nel 2001 un dossier molto meno famoso era stato diffuso dal governo britannico sull'Afghanistan, per spiegare le motivazioni dell'invasione.⁴⁷² Ad oggi, è difficile sapere con precisione quanto questo documento abbia influenzato l'operato diplomatico in quei giorni, ma di certo il tentativo di trovare un accordo in sede ONU per la Risoluzione 1441

⁴⁶⁷ Intervista scritta con Denis Macshane, 28 aprile 2019

⁴⁶⁸ Nick Hopkins, *When Blair met Bush: how the UK went to war in Iraq*, The Guardian, luglio 2016

⁴⁶⁹ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, pp.191-196

⁴⁷⁰ Ivi, p.207

⁴⁷¹ Il dossier di settembre avrà un grande peso considerazioni che portarono all'invasione dell'Iraq, tanto da essere citato dal Presidente Bush nello “State of the Union” del gennaio 2003.

⁴⁷² Stéfanie Von Hlatki, *American Allies in times of war*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p.69

fu meno arduo del previsto.⁴⁷³ Il contenuto di questa Risoluzione, nato da un compromesso tra Francia, Russia, Regno Unito e Stati Uniti, rappresentava una vittoria per Downing Street, più che per chiunque altro. Il modo in cui era formulata la Risoluzione e la sua intenzione di esercitare pressioni sul regime iracheno evitando di menzionare la controversa opzione militare nelle considerazioni finali era, per Blair, il migliore accordo possibile. Da questo compromesso sarebbe potuta venire, come forse era auspicato a Londra, anche un allargamento della coalizione a Francia e Russia, riproponendo una condizione simile a quella della Prima guerra del Golfo.⁴⁷⁴

Tutti i membri del Consiglio di sicurezza, anche quelli più riluttanti come la Siria, si dimostrarono allineati rispetto al ritrovato asse tra Parigi, Londra e Berlino e Washington. Questa comunanza di vedute tuttavia si dimostrò non solo illusoria, ma sotto un certo punto di vista paradossale: mentre gli ambasciatori e i ministri degli esteri infatti lavoravano ad una Risoluzione comune a New York, ad un livello più alto i capi di governo furono protagonisti di un'escalation inspiegabile che entro gennaio avrebbe spazzato via definitivamente l'intesa che si era creata, costringendo Blair a prendere posizione contro il suo più stretto partner strategico (Chirac) e il suo più vicino partner politico (Schroeder) per il quale stava facendo attivamente campagna elettorale.⁴⁷⁵ I motivi di questa escalation diplomatica sono poco chiari, anche se alcuni autori che si sono spesi sul tema come Kampfner e Coughlin ipotizzano che l'irrigidimento improvviso soprattutto da parte francese fosse dovuto al sospetto che si stesse creando un nuovo equilibrio europeo, in cui la Gran Bretagna si stava ritagliando un ruolo di guida superiore a quello che Parigi desiderava.⁴⁷⁶ D'altro canto, Bozò sottolinea come proprio l'autunno 2002 fosse forse l'ultimo momento di dialogo tra il governo francese e gli Stati Uniti sull'Iraq, il che porta a credere che i problemi con Londra abbiano avuto una propria dimensione autonoma.⁴⁷⁷ Quale che sia il motivo è sicuro che a partire dall'ottobre di quell'anno rapporti tra Blair e Chirac, già tesi dall'estate, peggiorarono ulteriormente. Un momento chiave di questo deterioramento fu sicuramente il Consiglio Europeo del 24 ottobre, durante il quale un incontro interlocutorio tra Chirac e Blair, che doveva avere come oggetto la riforma della

⁴⁷³ Nel 2009 il Primo ministro Gordon Brown annuncerà l'inizio di un'investigazione ufficiale sui documenti che avevano portato il Regno Unito ad intervenire in Iraq, alla luce del mancato reperimento di armi chimiche nel Paese. L'indagine fu affidata ad un funzionario di alto livello del governo, Sir John Chilcot. Nel 2016 il Report fu reso pubblico, evidenziando la mancanza di prove attendibili tra quelle contenute nel dossier, preparato per "creare il caso per un conflitto"; Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Chilcot Report)*, op.cit.

⁴⁷⁴ Philip H. Gordon e Jeremy Shapiro, *Allies at War: America, Europe, and the Crisis Over Iraq*, ivi, p.112

⁴⁷⁵ Dal giugno '99 al 2001 Blair e il cancelliere Schroder lavorarono ad un programma elettorale congiunto per promuovere in Europa la "Terza via" o "Nuova sinistra", come veniva chiamata in Germania (Neu mitte).

⁴⁷⁶ I due autori lasciano infatti intendere che Chirac potrebbe essere stato sospettoso di amicizia Blair-Schroder, rafforzata dalla campagna elettorale tedesca del 2002, e degli ottimi rapporti con Roma e Madrid che Chirac non riusciva ad intrattenere.

⁴⁷⁷ Frédéric Bozò, *A history of the Iraq crisis – France, The United States and Iraq (1991-2003)*, Columbia University Press, New York, 2016, pp.276-278

politica agricola comune, degenerò in uno scambio di vedute molto accese sull'Iraq che ebbe anche toni molto personali.⁴⁷⁸ Finito l'incontro bilaterale le tensioni tra i due leader continuarono durante la sessione plenaria, in cui Blair respinse la proposta francese su una revisione delle quote agricole, e culminò con un alterco tra i due alla presenza degli altri capi di Stato. L'ovvia conseguenza fu la cancellazione del successivo meeting bilaterale tra i due leader, previsto per dicembre.⁴⁷⁹ Esattamente negli stessi giorni anche Schroeder, nel pieno di una campagna elettorale in cui provava a non lasciare spazi al pacifista partito verde, aveva criticato aspramente, come già visto, Gran Bretagna e Stati Uniti sulla questione irachena, mentre alcuni esponenti del suo governo si erano spinti a paragonare in dichiarazioni pubbliche Bush a Hitler.⁴⁸⁰ Gli Stati Uniti avevano risposto per tramite del loro ambasciatore a Berlino, Daniel Coats, che queste esternazioni tedesche non rischiavano solo di danneggiare i rapporti tra le due nazioni, ma anche tra la Germania e i suoi partner europei, intendendo chiaramente la Gran Bretagna.⁴⁸¹

Quando l'otto novembre finalmente la Risoluzione 1441 vide la luce e Saddam accettò di riammettere a Baghdad gli ispettori, l'intesa politica che aveva reso possibile questo risultato traballava già pericolosamente. Nel governo inglese predominava l'incertezza, e anche se alcuni esponenti come Straw che avevano lavorato con entusiasmo alla Risoluzione erano convinti che ormai francesi e tedeschi non si sarebbero potuti tirare indietro anche rispetto ad un intervento armato,⁴⁸² i consiglieri di Blair e lo stesso Primo ministro sembravano ben più dubbiosi. Le prove che Saddam fosse responsabile di qualsiasi atto collegato all'undici settembre non erano ancora disponibili, nonostante la pubblicazione del dossier governativo, e di conseguenza l'unico vero incentivo per un intervento delle Nazioni Unite sarebbe stato un rifiuto di Saddam ad accogliere gli ispettori, cosa che il dittatore iracheno ovviamente non fece.⁴⁸³ L'unica nota positiva, dal punto di vista di Blair, era il volgere a suo favore del dibattito parlamentare, in particolare dopo la scelta del partito conservatore di sostenere con decisione le istanze interventiste

⁴⁷⁸ Oltre ad averlo accusato di essere irresponsabile, Chirac avrebbe chiesto a Blair come avrebbe osato guardare suo figlio in volto dopo aver versato del sangue in Iraq. Anche se questo può sembrare abbastanza irriuale, si deve considerare che la relazione tra i due leader ebbe sempre un carattere molto personale; Philippe Le Core, *Tony Blair, les rendez-vous manqués*, op.cit.

⁴⁷⁹ L'episodio, che rappresenta forse il momento più basso del rapporto anglo-francesi in quegli anni, viene riportato da numerose fonti (John Kampfner, *Blair's wars*, pp.244-245; Con Coughlin, *American ally: Tony Blair and the war on terror*, p.266; Campbell nei suoi diari riporta invece la discussione tra i due leader in modo più sfumato

⁴⁸⁰ Si rimanda a p.45 di questa tesi

⁴⁸¹ Tom Lansford, *New Europe and the US: Renegotiating Transatlantic Security in the post 9/11 era*, ivi, p.138

⁴⁸² Secondo un aneddoto riportato da diversi autori il Segretario agli Esteri Straw sarebbe stato così soddisfatto dal compromesso ottenuto con la Risoluzione 1441 da poterla recitare a memoria ai suoi colleghi. Si può capire quindi il suo disappunto quando la coalizione così difficilmente assemblata iniziò a deragliare

⁴⁸³ James Naughtie, *The Accidental American: Tony Blair and the Presidency*, ivi, p.177

del Primo ministro.⁴⁸⁴ Questo sostegno si spinse fino al chiaro endorsement di uno dei leader della destra britannica, William Hague, il quale si disse certo della colpevolezza irachena.⁴⁸⁵

Al contempo Chirac e Schroeder, tra il novembre e il dicembre 2002, intensificarono i loro contatti, arrivando a discutere da soli di possibili riforme nel settore Pesc, e quindi iniziando ad escludere apertamente la Gran Bretagna da uno dei settori dell'integrazione europea che le stava più a cuore. Queste proposte di riforma andavano nella direzione della creazione di un esercito europeo unico sotto il coordinamento del Consiglio Europeo e con base a Bruxelles, qualcosa su cui il Regno Unito non avrebbe mai potuto concordare.⁴⁸⁶ Negli stessi mesi anche i lavori per la Convenzione Europea, che procedevano speditamente, avevano studiato una riforma profonda dell'architettura istituzionale dell'Unione, che avrebbe portato al centro dell'azione politica il Consiglio Europeo a scapito della Commissione. Anche questa proposta, avanzata con il coinvolgimento del delegato britannico alla Convenzione, l'ex ministro Hain, creò subito problemi a Downing Street che si stava ponendo come interlocutore degli Stati esclusi dal centro "neocarolingio" continentale.⁴⁸⁷ Il 20 novembre successivo la difficoltà inglese fu evidente nel corso dei lavori del summit Nato di Praga, dove gli uomini di Blair furono presi in contropiede dalle proposte franco-tedesche che puntavano a ridimensionare il ruolo dell'Alleanza Atlantica nella nuova architettura di sicurezza europea.⁴⁸⁸ L'ovvia considerazione di Blair, a questo punto, fu di essere stato tagliato fuori dal centro delle dinamiche europee ormai gravitanti nell'orbita franco-tedesca, e questo soprattutto per la sua posizione sull'Iraq. Questa convinzione sembra anche percettibile dai resoconti pervenutici dallo staff del Primo ministro, che riportano come, al di là delle parole rassicuranti della conferenza stampa, a Praga ci sia stata una conclamata contrapposizione tra quella che sarebbe divenuta nota di lì a breve come "la vecchia Europa" e i Paesi europei pronti a prestare "pieno supporto" agli USA, primi fra tutti Spagna e Portogallo.⁴⁸⁹ Il leader britannico si adattò velocemente alla nuova situazione, studiando una linea alternativa di opposizione a Chirac e Schroeder che passava per il sud del continente, coinvolgendo i governi di Roma e Madrid. La fiducia che Blair riponeva in questo "asse Mediterraneo" a trazione britannica era limitata, non tanto per la lontananza politica da Aznar o il carattere vivace di Berlusconi che, a differenza di altri esponenti del suo governo, non aveva mai osteggiato la sua relazione con il Primo

⁴⁸⁴ Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, Section 3.5, p.233

⁴⁸⁵ Secondo Denis Macshane alcuni deputati, tra i quali lui stesso, avrebbero dedotto dai discorsi in Parlamento che l'onorevole Hague fosse in possesso di prove contro Saddam, ottenute anche grazie ai contatti personali del leader dell'opposizione in Medio Oriente.

⁴⁸⁶ Si rimanda al capitolo sulla Francia

⁴⁸⁷ Ambrose Evans Pritchard, *Smaller nations fear franco-german plans for a new president*, The daily Telegraph, 21 gennaio 2003

⁴⁸⁸ Anton La Guardia, *French stir up dispute over Nato links to EU*, The daily Telegraph, 20 novembre 2002

⁴⁸⁹ Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, section 3.6, pp.19-20

ministro italiano, ma piuttosto per la bassa priorità che egli aveva sempre dato ad Italia e Spagna nel quadro generale delle relazioni europee.⁴⁹⁰ Ciò nonostante, alla luce della possibilità di un suo isolamento sull'Iraq e di una sua esclusione, di riflesso, sui maggiori dossier allo studio per la riforma della Pesc, sulla quale tra l'altro Londra aveva investito molto, la scelta fu quella di studiare con Berlusconi ed Aznar una linea politica comune.

A questo punto l'unica possibilità per Stati Uniti e Regno Unito di ottenere, se non un endorsement, almeno un via libera all'intervento contro Saddam sarebbe stata una seconda Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, più perentoria della prima e più esplicitamente improntata ad un cambio di regime. La strada era tuttavia considerata difficile e presumibilmente fin da Natale Blair si era ormai deciso a mantenere fede alla promessa fatta a Bush di partecipare attivamente alla destituzione di Saddam. Verso la fine dell'anno, su pressione del Segretario alla Difesa Hoon che considerava il tempo per dispiegare le forze armate a mala pena sufficiente, il Primo ministro si decise a dare il via libera per iniziare a concordare i dettagli delle operazioni con il Centcom americano.⁴⁹¹ Lo stesso dicembre Hoon annunciò al Parlamento che le forze armate del Regno erano state messe in allerta e che una task force navale era già in rotta verso il Medio Oriente.⁴⁹² Le differenze tra le due sponde dell'Atlantico erano del resto ormai evidenti e nonostante alcuni segnali incoraggianti, come il discorso di fine anno di Chirac in cui si faceva riferimento al pericolo del terrorismo internazionale, anche lo stesso Solana, mediatore naturale, dovette ammettere nel corso di dicembre che si stava andando verso una definitiva rottura.⁴⁹³

La seconda Risoluzione e l'intervento (2003)

Il 20 gennaio del 2003 il Segretario di Stato Powell chiamò il suo omologo britannico Straw per comunicargli che Villepin gli aveva intimato di non ricercare una seconda risoluzione sull'Iraq senza l'assenso francese e che poi in conferenza stampa aveva condannato apertamente la fretta americana di cercare il conflitto. Appena due giorni dopo le cose furono ancora più chiare, quando Chirac e Schroeder, al termine delle celebrazioni per il rinnovo dell'amicizia franco-tedesca all'Eliseo, espressero non solo la loro contrarietà alla guerra, ma parlarono anche a nome di una posizione europea che non era stata concordata. Il disappunto non solo di Downing Street ma anche delle altre capitali escluse, in primis Madrid e Roma, portò alla firma di una lettera congiunta, in seguito ridenominata "lettera degli otto", con la quale il governo inglese, quello italiano, l'Esecutivo spagnolo e diversi Paesi dell'est Europa, tra i quali la Polonia, si dichiaravano

⁴⁹⁰ Intervista con Sir Stephen Wall, ibidem

⁴⁹¹ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p.251

⁴⁹² Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, section 3.6, p.56

⁴⁹³ Parlamento Europeo, *Dibattito plenario sulla situazione in Iraq*, Audizione dell'Alto Rappresentante per la PESC Javier Solana, Bruxelles, 29 gennaio 2003

preoccupati da un possibile riarmo di Saddam e di fatto esprimevano solidarietà agli Stati Uniti per la loro linea intransigente.⁴⁹⁴ Apparentemente la lettera, all'inizio, era nata da un'idea del "Wall Street Journal" di avere una dichiarazione congiunta italo-anglo-spagnola proprio sulle affermazioni di Chirac e Schroeder, ma sarebbe diventato un documento più articolato su suggerimento dell'ufficio stampa di Downing Street. Il "Wall Street Journal" ebbe quindi in esclusiva non solo delle singole dichiarazioni, come si immaginava, ma un vero e proprio documento che esprimeva una forte posizione di contrapposizione all'asse franco-tedesco.⁴⁹⁵ Il contraccolpo di questa scelta, dal punto di vista diplomatico, fu particolarmente duro proprio per le relazioni anglo-francesi, anche alla luce del fatto che solo il giorno prima della pubblicazione Blair aveva avuto un lungo e cordiale colloquio con l'ambasciatore francese a Londra, Gerard Errera, in cui non era stata fatta menzione della prossima pubblicazione. Durante lo stesso colloquio il Primo ministro britannico avrebbe anche rassicurato Errera (già mediatore privilegiato nei rapporti tra i due Stati, come si vedrà) di non voler rompere i ponti con quelli che, fino a quel momento, erano stati i suoi principali partner sul continente, spingendosi perfino a promettere di riaprire la questione dell'adozione dell'euro nel Regno Unito come segno di buona volontà. Il colloquio con Errera avrebbe quindi reso la manovra britannica particolarmente difficile da digerire a Parigi.⁴⁹⁶

Gli inizi del febbraio 2003 furono ancora incerti per la direzione che il conflitto avrebbe preso sul piano internazionale, soprattutto per quanto riguardava il ruolo che in esso avrebbe eventualmente avuto la coalizione internazionale a guida statunitense, e in essa la Francia.⁴⁹⁷ Per quanto riguardava gli alleati, Tony Blair contattò telefonicamente diverse volte sia lo spagnolo Aznar che l'italiano Berlusconi i primi di febbraio, per confrontarsi con loro sull'accelerazione imposta da Washington e riferendo le pressioni che gli erano giunte affinché si concludesse al più presto, nel bene e nel male, il confronto che stava avendo luogo alle Nazioni Unite.⁴⁹⁸ Questo non teneva tuttavia conto della continua incognita francese. Nonostante i segnali di chiusura provenienti da Chirac, infatti, le forze armate del Paese erano ormai da settimane in uno stato di massima allerta, e la portaerei De Gaulle era stata messa in rotta verso il Canale di Suez.⁴⁹⁹ Una parte del governo britannico inoltre era assolutamente convinta che alla fine i francesi avrebbero cambiato idea e, alla luce di nuove prove che sarebbero certamente state

⁴⁹⁴ Tom Lansford, *Old Europe, New Europe and the US: Renegotiating Transatlantic Security in the post 9/11 Era*, ivi, p.52

⁴⁹⁵ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p.251

⁴⁹⁶ Ivi, p.252

⁴⁹⁷ Secondo Bozò già la dichiarazione dell'Eliseo del 22 gennaio avrebbe aiutato a chiarire la posizione francese, ma secondo il Report Chlicot e altre fonti, non ultime le interviste a David Manning e Denis Macshane, sembra che in realtà la speranza da parte britannica di una partecipazione francese andò molto oltre, arrivando fino alla metà di febbraio.

⁴⁹⁸ Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clivot Report)*, Section 3.7, p.185

⁴⁹⁹ Con Coughlin, *American ally: Tony Blair and the war on terror*, ivi, p.266. Per una descrizione più puntuale del punto di vista francese si rimanda chiaramente al capitolo successivo

trovate, si sarebbero convinti ad intervenire a fianco della Nato.⁵⁰⁰ Proprio per questo motivo Blair non demorse nei suoi sforzi diplomatici e continuò per settimane ad esercitare pressione su Chirac, ad esempio annullando l'acquisto di componenti elettronici per le nuove portaerei britanniche classe Queen Elisabeth, che dovevano inizialmente essere fornite dalla francese Thales.⁵⁰¹ Il 4 febbraio successivo il Presidente francese e il Primo ministro britannico si incontrarono a Le Touquet, località vicino a Calais, dove discussero approfonditamente di politica agricola comune e, ovviamente, del destino di Saddam Hussein. Una parte della stampa britannica dopo l'incontro riportò un'improvvisa "conversione interventista" dell'inquilino dell'Eliseo, mentre la stampa americana al contrario disse che le posizioni non erano mai state così distanti.⁵⁰² Il giorno dopo, 5 febbraio, Colin Powell rispose per la prima volta direttamente in sede ONU alla mancanza di prove sull'Iraq, mostrando immagini satellitari e altri indizi che volevano dimostrare la colpevolezza di Saddam e la sua furbizia nel giocare "al gatto e al topo" con gli ispettori internazionali.⁵⁰³ A sostegno delle parole di Powell arrivò, nel corso di febbraio, la pubblicazione di un secondo dossier, fortemente voluto da Blair per mostrare a Chirac una prova definitiva del coinvolgimento iracheno, ma che fu presto smascherato dalla stampa come risultato di una serie di ricerche prodotte su internet. Lo scandalo del "dodgy dossier" causò quasi le dimissioni dell'addetto stampa Campbell, che per primo lo aveva consegnato al Primo ministro, senza seguire le accurate procedure a cui doveva sottostare per la compilazione di un documento di questo genere e soprattutto senza informare il Cabinet Office prima della sua pubblicazione sulla stampa.⁵⁰⁴ La fretta con cui si era arrivati a questo secondo documento contro Saddam, poco originale nei contenuti ma ben diverso nella forma da quello ben più accurato di settembre, danneggiò grandemente Blair, la cui affidabilità sulla questione irachena era ormai messa in dubbio sia in patria che all'estero.⁵⁰⁵ A peggiorare la situazione in cui versava il Primo ministro arrivò, il 14 febbraio, una nuova relazione da parte del capo ispettore sul disarmo iracheno Hans Blix, che confermò davanti al Consiglio di Sicurezza dell'ONU che nelle settimane precedenti alla sua audizione le ispezioni internazionali non avevano trovato nessun reale arsenale in possesso di Saddam, se non delle riserve di antrace che il regime aveva accettato di smantellare. Quest'ulteriore testimonianza diede ancora più forza alla

⁵⁰⁰ Intervista scritta con Denis Macshane, 28 aprile 2019

⁵⁰¹ Michael Smith, *Blair blocked ship deal to snub Chirac*, The daily Telegraph , 4 febbraio 2003

⁵⁰² Craig S. Smith, *Chirac keeps Iraq stance at meeting with Blair*, The New York Times, 4 febbraio 2003 (<https://www.nytimes.com/2003/02/04/international/europe/chirac-keeps-iraq-stance-at-meeting-with-blair.html>, consultato il 10/10/19)

⁵⁰³ Sullo scontro alle Nazioni Unite che ebbe luogo tra gennaio e febbraio e che coinvolse in prima linea la Francia si rimanda al capitolo successivo.

⁵⁰⁴ Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, op.cit.

⁵⁰⁵ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, pp. 264-265

mobilitazione contro la guerra che era in corso in tutta Europa e che vide ritrovarsi nella sola Londra quasi due milioni di persone.⁵⁰⁶

Le due settimane seguenti furono forse il periodo più impegnato dal punto di vista internazionale nella vita di Blair, dati gli interminabili incontri che egli ebbe in America, Medio Oriente e naturalmente in Europa, soprattutto con i Paesi mediterranei che sostenevano la sua posizione (Italia, Spagna e Grecia). In occasione del Consiglio Europeo sull'Iraq del 27 febbraio, il Primo ministro scrisse al Presidente di turno Simitis una lettera decisa, ribadendo come nessuno Stato europeo rispettoso del diritto internazionale potesse escludere un intervento armato, se così deciso dal Consiglio di Sicurezza ONU. Nella stessa lettera il Primo ministro, anticipando un tema che sarebbe emerso di lì a breve, sottolineò anche come la ricostruzione dell'Iraq dopo un eventuale operazione di sicurezza internazionale fosse un tema all'ordine del giorno del Consiglio.⁵⁰⁷ Tuttavia, né questa lettera, né le sopra citate visite internazionali ebbero l'effetto desiderato. In realtà, nel corso del Consiglio Europeo del 17 febbraio (a cui fu anche invitato il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan), Blair poté constatare come anche le istituzioni europee fossero orientativamente schierate contro l'intervento.⁵⁰⁸ Altrettanto deludente fu la visita del 21 febbraio a Roma con Silvio Berlusconi e Papa Giovanni Paolo II; anche se Blair fu ricevuto dal Papa, onore concesso a nessun Primo ministro britannico dopo Winston Churchill,⁵⁰⁹ il colloquio non servì a cambiare le rispettive opinioni sul conflitto.⁵¹⁰ Il tentativo in extremis del Primo ministro, all'approssimarsi di marzo, termine ultimo che i comandi militari avevano posto per prendere una decisione, fu di presentare in sede di Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite una seconda Risoluzione che potesse quantomeno approvare l'intervento anglosassone contro Saddam.

Il terreno di scontro diplomatico si spostò quindi in Africa, dove De Villepin stava tentando di persuadere Angola, Cameroon e Guinea, membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza, a bocciare una seconda Risoluzione che giustificasse la guerra. La manovra era ovviamente conosciuta da Londra, tanto che alla House of Commons il Segretario agli esteri Straw fece riferimento proprio al fatto che De Villepin stesse girando l'Africa "...non per un caffè, ma per riscuotere la lealtà di quei Paesi alle Nazioni Unite".⁵¹¹ Per

⁵⁰⁶ Ibidem

⁵⁰⁷ Governo Britannico, *Letter from Tony Blair to Simitis*, Londra, 12 febbraio 2003 (declassified) <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20171123122315/http://www.iraqinquiry.org.uk/media/232655/2003-02-12-letter-blair-to-simitis-untitled.pdf>. Nella sua storia della guerra in Iraq, Bozo accenna a questa lettera chiamandola "muscolare"

⁵⁰⁸ Oltre al capitolo precedente si veda ad esempio Anton La Guardia, *Britain and US to risk the French veto*, The daily Telegraph, 14 febbraio 2003

⁵⁰⁹ John Kampfne, *Blair's wars*, *ivi*, p.275

⁵¹⁰ Al termine della visita di Blair la Santa Sede, con una durezza irrituale, si dichiarò contraria a qualsiasi iniziativa bellica in Iraq (Con Coughlin, *American ally: Tony Blair and the war on terror*, *ivi*, p.183). Per maggiori informazioni sulla visita di Blair a Roma si rimanda al capitolo dedicato all'Italia.

⁵¹¹ Parliamentary debates, Official Report, House of Commons Hansard Volume 401 (2002-2003), Column 27, Londra, 2004

impedire questo esito Blair mandò in Africa una sua emissaria, Valerie Amos, junior minister degli Affari Esteri e vice di Straw, provando a far ragionare i Capi di Stato africani.⁵¹² Blair stesso si impegnò nella questione, raggiungendo i leader delle tre nazioni per via telefonica e anche assicurandosi brevemente il sostegno della Guinea, che poi all'ultimo ritrattò.⁵¹³ La breve battaglia alle Nazioni Unite per ottenere una seconda Risoluzione era, del resto, soprattutto simbolica, visto che Francia e Russia avevano già minacciato di far ricorso al proprio diritto di veto nel caso in cui Gran Bretagna o Stati Uniti avessero tentato di forzare la mano.⁵¹⁴ L'unico elemento che avrebbe potuto far cambiare idea alle due nazioni, almeno stando alle dichiarazioni di Chirac e Putin, sarebbe stato il ritrovamento di una minaccia concreta da parte degli ispettori dell'ONU in loco, una speranza sulla quale Blair non si faceva illusioni, soprattutto alla luce dell'ultima audizione di Blix del successivo 7 marzo al Palazzo di vetro che addirittura definiva Saddam "collaborativo".⁵¹⁵ Il giorno stesso le forze armate inglesi nella persona dell'ammiraglio Michael Boyce, allora capo di stato maggiore, chiesero le basi legali che avrebbero giustificato l'intervento dal punto di vista della legittimità internazionale, stante l'ormai chiara opposizione delle Nazioni Unite. La risposta di Blair, consegnata attraverso un memo riservato, fondamentalmente si rifaceva alla Risoluzione 1441 e alle sue implicazioni implicite.⁵¹⁶ La risposta era in qualche modo controversa. La delegazione britannica alle Nazioni Unite infatti, guidata dallo stesso Jack Straw, aveva fatto presente fino a pochi mesi prima come la Risoluzione 1441 non potesse rappresentare una base legale atta ad un intervento.⁵¹⁷

Il 10 marzo Chirac, nel corso di un'intervista, chiarì che la Francia non avrebbe mai sostenuto un intervento in Iraq nelle condizioni che si erano venute a creare. Questo fu probabilmente il momento in cui a Downing Street ci fu per la prima volta la certezza che Chirac avrebbe, se necessario, anche posto il veto su una seconda Risoluzione e che quindi la battaglia politica, per quanto simbolica, sarebbe stata inutile. Anche se le parole di Chirac, così risolte, sul breve periodo fecero il gioco di Blair il quale voleva presentare le obiezioni del Presidente francese come più ideologiche che pragmatiche,⁵¹⁸ il risultato fu non di meno il tramontare di qualsiasi speranza che passava dal Palazzo di vetro.⁵¹⁹ Un

⁵¹² John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p. 275

⁵¹³ Alaister Campbell, *The Campbell diaries*, 11 marzo 2003

⁵¹⁴ Secondo Stephen Benedict l'unica speranza di Tony Blair, a questo punto, sarebbe stata quella di isolare Francia e Russia, per rendere evidente la loro posizione minoritaria; Stephen Benedict Dyson, *The Blair identity: leadership and foreign policy*, ivi, p.105.

⁵¹⁵ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p.281

⁵¹⁶ Ivi, p.220

⁵¹⁷ Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, section 3.5, p.305

⁵¹⁸ Nell'intervista Chirac aveva chiarito di essere contrario all'invasione dell'Iraq "whatever the circumstances". Blair ovviamente tentò di far passare una lettura che intendeva una volontà francese di astenersi anche nel caso in cui Saddam fosse stato trovato colpevole, mentre l'Eliseo evidentemente chiarì che il Presidente intendeva "a prescindere dalla situazione internazionale".

⁵¹⁹ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, pp.285-288

ultimo tentativo di mediazione tra le parti si ebbe, secondo il Report di Sir John Clivot, il 14 marzo. La delegazione britannica e quella francese discussero alcuni punti che avrebbero potuto essere condivisi, e anche Chirac e Blair si sentirono telefonicamente. L'esito fu nondimeno nullo, anche vista la richiesta del Primo ministro britannico di non cedere terreno rispetto a compromessi a ribasso.⁵²⁰

I problemi sul piano internazionale portarono a Blair preoccupazioni serie anche su quello interno. La mancanza di prove per l'invasione dell'Iraq e il suo deciso posizionamento a favore di Bush infatti non trovavano soltanto un crescente scetticismo da parte dell'opinione pubblica, ma anche un particolare sdegno di una parte del partito laburista che considerava la guerra irachena pretestuosa e ingiusta. I dissidenti laburisti, che i primi di febbraio firmarono una lettera indirizzata al Primo ministro chiedendogli di rivedere la sua posizione sulla guerra imminente, erano guidati da Clare Short, ministro per lo sviluppo economico, e dall'ex Segretario agli Esteri Cook.⁵²¹ Il ministro Short, ormai esplicitamente critica di alcuni suoi colleghi, primo tra tutti del Segretario alla Difesa, aveva tentato fino all'ultimo di associare Jack Straw alle voci dissidenti, approfittando anche del cattivo rapporto tra lo stesso Straw ed Hoon. L'iniziativa era riuscita solo parzialmente.⁵²² In questo contesto a Blair servì a poco l'utilizzo della c.d. "carta antifrancesa" per ricompattare il suo partito: la campagna sui tabloid e sulle televisioni del Regno Unito, orchestrata dal suo aiutante Campbell contro Chirac, servì in parte con l'opinione pubblica, ma all'interno del partito laburista aiutò solo a rafforzare la convinzione di chi era già contro la guerra.⁵²³ Del resto anche storici collaboratori del Primo ministro, come David Manning, si dimostrarono poco convinti e sottolinearono come l'Iraq rischiasse di diventare una crisi senza via d'uscita.⁵²⁴ Il 18 marzo successivo Tony Blair riferì alla House of Commons sull'evoluzione della situazione, chiedendo il via libera ad un'azione di forza contro Saddam. Nel suo discorso il Primo ministro pose particolare enfasi sulla responsabilità francese di aver rifiutato una seconda Risoluzione. La ragione di questo rifiuto era da ricercarsi, secondo il leader labour, non in una reale divergenza di opinioni sulla pericolosità di Saddam, ma su un piano di puro tatticismo politico che mirava, soprattutto da parte francese, a creare un polo di potere alternativo agli Stati Uniti con il sostegno russo e tedesco. Il disarmo iracheno e le polemiche legate

⁵²⁰ The Chilcot Report, volume 3, p.491

⁵²¹ Il distinguo di Clare Short, personaggio chiave già nel primo mandato di Blair e sostenitrice convinta dell'approccio etico alle relazioni internazionali promesso dal Labour, fu particolarmente duro per l'amministrazione perchè segnalava un malessere profondo proveniente proprio dai collaboratori più stretti del Primo ministro; Matt Beech e Simon Lee, *Ten years of new labour*, *ivi*, pp.108-112

⁵²² A partire da marzo Straw si riallincerà sempre di più alla posizione ufficiale del governo, fino ad aiutare il Primo ministro nella sua operazione di screditamento del governo francese. Per dettagli maggiori sulle dinamiche interne all'Esecutivo si rimanda al Report Clivot; Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clivot Report)*, *op.cit.*

⁵²³ Frédéric Bozo, *A history of the Iraq crisis – France, The United States and Iraq (1991-2003)*, *ivi*, pp.412-413

⁵²⁴ Con Coughlin, *American ally: Tony Blair and the war on terror*, *ivi*, p.206

alle iniziative franco-tedesche di integrazione europea erano quindi parte di un unico disegno complessivo, che naturalmente si scontrava con la determinazione britannica a tenere vivo il legame transatlantico.⁵²⁵ La votazione che seguì vide una netta vittoria di Blair e della sua mozione che apriva la strada all'intervento, con 412 voti a favore e 149 contrari. L'evidente frattura politica, tuttavia, emerse con la votazione di una contro mozione presentata da Chris Smith, esponente laburista, con la quale si metteva in chiaro che, fino a quel momento, "the case of war has not been proven"; anche se la mozione Smith fu respinta i favorevoli alla contro mozione questa volta salirono a 219. Tra i voti favorevoli ben 139 venivano da deputati laburisti, il più alto numero di dissidenti mai registrati durante l'esperienza governativa di Blair.⁵²⁶ Il giorno precedente alla votazione Robin Cook, allora incaricato dei rapporti con il Parlamento, si era dimesso, e dopo qualche settimana sarà seguito anche dal ministro Short, in polemica contro una gestione della crisi che ella definì "senza scrupoli". Negli stessi giorni anche John Denham, Home Office minister e Lord Hunt, junior minister per la salute pubblica, scelsero di rassegnare le proprie dimissioni.⁵²⁷ Il resto del governo sostenne l'operato di Blair, anche se, come avrebbe evidenziato più tardi la stessa Short, il Primo ministro si sarebbe limitato in queste settimane più a tenere informato il suo gabinetto degli sviluppi che a coinvolgerlo nelle decisioni da prendere, privilegio quest'ultimo riservato al proprio *inner circle*.⁵²⁸

Mentre a Londra gli assistenti del Primo ministro lavoravano per riuscire a convincere l'opinione pubblica e la stessa maggioranza del partito, i principali sostenitori della guerra si erano dati appuntamento alle isole Azzorre, in una località che si trovava geograficamente (e simbolicamente) a metà strada tra Europa e Stati Uniti. L'incontro, a cui parteciparono il Presidente del consiglio spagnolo Aznar, il suo omologo portoghese Emmanuel Barroso e naturalmente Bush e Blair, aveva lo scopo, come detto nella conferenza stampa conclusiva, di fornire all'intervento contro Saddam la legittimità internazionale che esso non aveva trovato all'ONU.⁵²⁹ Il meeting lanciò un segnale chiarissimo e per Blair significò probabilmente il momento di massima distanza con Chirac, il quale solo pochi giorni prima aveva ribadito in una nota congiunta firmata con Gerard Schroder e Vladimir Putin che non avrebbe mai accettato un'accelerazione verso un intervento non voluto dalla comunità internazionale.⁵³⁰ La notte del 20 marzo 2003 gli Stati Uniti iniziarono a bombardare gli obiettivi sensibili sul suolo iracheno. Il Regno Unito

⁵²⁵ Parliamentary debates, Official Report, *House of Commons Hansard Volume 401 (2002-2003)*, Columns 859-902, Londra, 2004

⁵²⁶ Stephen Benedict Dyson, *The Blair identity: leadership and foreign policy*, ivi, pp.107-110

⁵²⁷ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p.300

⁵²⁸ Ibidem

⁵²⁹ "So now we have reached the point of decision, and we make a final appeal for there to be that strong, unified message on behalf of the international community that lays down a clear ultimatum to Saddam..", Tony Blair, *Azores press conference*, 16 marzo 2003

⁵³⁰ Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, ivi, p.514. Sulle implicazione dell'avvicinamento tra Francia e Russia in questi mesi si tornerà nel capitolo successivo.

dispiegò circa 10.000 uomini per operare a fianco dei loro colleghi americani, concentrando gli sforzi nel sud del Paese e in particolare nell'area della penisola di Al Faw. Successivamente i Royal Marines e la cinquantunesima meccanizzata vennero impiegati intorno a Basrah.⁵³¹ L'operazione, che ovviamente coinvolse anche la marina, e in particolare la portaerei leggera Ark Royal, nonché diversi squadroni dell'aeronautica adottò il nome in codice di "Operazione Telic".⁵³² Le conseguenze immediate del conflitto dal punto di vista diplomatico furono prevedibili: i Paesi che non avevano sostenuto l'intervento, Francia in testa, condannarono la condotta degli alleati e così fecero le Nazioni Unite.⁵³³ Per quanto riguarda Blair, se da una parte il rapido volgere della situazione sul campo a favore degli alleati aiutò il Primo ministro a definire l'invasione un successo, dall'altra il mancato ritrovamento di ogni prova che testimoniava l'esistenza di armi batteriologiche o chimiche nel Paese inferse un duro colpo alla sua credibilità, internazionale ma soprattutto interna.⁵³⁴

Tra marzo ed aprile, sull'onda emotiva della guerra in Iraq, la Francia, la Germania e il Belgio approfondirono i propri contatti per portare a termine una riforma della Pesc che accogliesse le istanze espresse da Chirac a Schroeder a dicembre, in particolare lavorando per la creazione di un quartier militare europeo, iniziativa vista con sospetto sia dal Regno Unito che dagli Stati Uniti. L'approfondimento di questi rapporti, come sottolineato da diversi autori, si deve leggere, ancora una volta, come una reazione alla guerra in Iraq in un momento di massima tensione transatlantica.⁵³⁵ Contestualmente a questo, nel corso del Consiglio europeo del 20 e 21 marzo, francesi e tedeschi respinsero anche la richiesta inglese di una Risoluzione Onu che potesse autorizzare, almeno provvisoriamente, l'amministrazione anglo-americana dell'Iraq. Il rifiuto degli europei di accogliere in un primo tempo le richieste anglosassoni e quindi di legittimare l'autorità provvisoria di Bremer nel Paese poneva grossi problemi sotto il profilo giuridico; in particolare ogni ipotesi di ricostruzione era impensabile finché l'Iraq fosse stato considerato senza un governo legittimo e soprattutto fosse stato sottoposto alle stesse sanzioni che permanevano dai tempi della prima guerra del golfo. Gli sforzi fatti da Blair per uscire da questo vicolo cieco furono fino ad aprile infruttuosi.⁵³⁶ L'isolamento britannico fu ulteriormente evidente durante la riunione del Consiglio Europeo di Atene, convocata il 16 aprile del 2003 principalmente per discutere il tema dell'allargamento verso est (sul quale Blair, come detto, aveva investito molto in termini politici) e in secondo luogo per

⁵³¹ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p.313; Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, section 3.5, p.305

⁵³² Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, Section 8, pp.4-12

⁵³³ Ivi, pp.310-312

⁵³⁴ Da quel momento in avanti l'Iraq sarebbe diventato uno dei principali temi di dibattito interno al Regno Unito. Nel giro di due anni due terzi degli inglesi si sarebbero detti favorevoli ad un ritiro immediato; Anthony Seldon, *Blair's Britain (1997-2007)*, ivi, 632

⁵³⁵ Ivi, p.607

⁵³⁶ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, pp.352-353

fare il punto sullo stato di avanzamento dei lavori della Convenzione, altro dossier aperto che aveva sempre richiesto un costante occhio di riguardo da parte di Downing Street. L'assenza di convergenza tra Londra e i suoi alleati rischiò di aver ripercussioni su entrambi i dossier allo studio, enfatizzando la presenza di divergenze che c'erano sempre state.⁵³⁷ Il perdurare della tensione e il rischio di una esclusione britannica proprio alla vigilia dell'importante appuntamento di fine anno⁵³⁸ spinsero il Primo ministro ad un riavvicinamento repentino e sotto un certo punto di vista inaspettato verso gli attori che avevano principalmente osteggiato la sua politica, dai più piccoli, come la Santa Sede,⁵³⁹ ai più significativi come Russia e Francia.⁵⁴⁰ I primi segnali di questa distensione si ebbero già a maggio quando, appena un mese dopo l'invasione dell'Iraq, Francia, Germania e Russia sostennero la Risoluzione 1483, grazie ad una paziente mediazione portata avanti principalmente dal ministro degli esteri britannico Straw.⁵⁴¹ La Risoluzione, studiata a lungo dagli sherpa, autorizzava finalmente la costituzione di un'autorità provvisoria sotto l'egida anglo-americana, affiancandole però un inviato speciale nominato dalle Nazioni Unite. Il primo giugno, durante una conferenza del G8 a Évian-les-Bains, in Francia, i britannici si astennero dall'intervenire sulle dispute franco-americane che ebbero luogo durante i lavori contrapponendo le due delegazioni su una sequela di temi, dal protocollo di Kyoto all'Iraq.⁵⁴² Sulla stessa scia di avvicinamento continentale, il 9 giugno arrivò inaspettatamente da parte del Cancelliere dello scacchiere Gordon Bown un annuncio secondo il quale l'ingresso del Regno Unito nella moneta unica era ormai imminente.⁵⁴³

Purtroppo per Blair i tentativi di riavvicinamento con Chirac e Schroeder dell'estate si sconciarono con un deteriorarsi della situazione sul campo in Medio Oriente, e con un contemporaneo crescendo di polemiche legate al contraffatto "dodgy dossier" di febbraio. Il primo problema riguardava il deteriorarsi della situazione in Iraq, dove le perdite degli alleati erano schizzate alle stelle a causa della guerriglia che ormai, da nord a sud, si diffondeva nel Paese. Lo stesso inviato speciale delle Nazioni Unite Vieira de Mello fu ucciso da un'auto-bomba il 19 agosto.⁵⁴⁴ Per quanto riguardava invece le polemiche scatenate dalla pubblicazione del dossier, esse furono inasprite da delle

⁵³⁷ Katrin Milzow, *National Interests and European integration, Discourse and politics of Blair, Chirac and Schroder*, ivi, pp.16-25

⁵³⁸ Si credeva, infatti, che i lavori per la Convenzione sarebbero stati conclusi entro il dicembre 2003 e lo stesso Berlusconi sembrava essere molto attento affinché terminassero durante il semestre di Presidenza italiano.

⁵³⁹ Il lungo e complesso rapporto tra Tony Blair e il Vaticano, sottolineato in *Blair unbound* dal suo biografo Anthony Seldon, si deve leggere anche alla luce della Fede del Primo ministro, che finirà nel 2009 per abbandonare l'anglicanesimo a favore del cattolicesimo.

⁵⁴⁰ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, pp.354-355

⁵⁴¹ Jason W. Davidson, *America's allies and war: Kosovo, Afghanistan and Iraq*, ivi, p.177

⁵⁴² Peter Shearman e Matthew Sussex, *European Security After 9/11*, Routledge, Londra, 2017, p.83

⁵⁴³ Simone Bulmer, *New Labour, New European Policy? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism*, ivi, p.603. È interessante notare, come già fatto da Seldon, quanto il rapporto tra Blair e Brown, pur sempre caratterizzato da asperità personali, sia stato sempre allineato nei fatti e nelle decisioni politiche.

⁵⁴⁴ Stephen Benedict Dyson, *The Blair identity: leadership and foreign policy*, ivi, p.133

dichiarazioni (che dovevano restare anonime) fatte negli stessi giorni alla stampa da David Kelly, esperto di armi batteriologiche, collaboratore di lunga data del Segretario Straw e incaricato a maggio di seguire le truppe della coalizione in Iraq, per ispezionare i presunti siti di produzione di armi chimiche che sarebbero stati man mano individuati. Kelly, in un'intervista con un giornalista della BBC, dichiarò che Saddam non era in possesso di alcuna arma e che Blair aveva consapevolmente falsificato le prove che facevano dedurre il contrario. Pochi giorni dopo l'intervista Kelly fu trovato morto, presumibilmente suicida, gettando ulteriori ombre sulla questione.⁵⁴⁵

Nel corso del settembre 2003 Blair probabilmente iniziò a realizzare che il perdurante conflitto diplomatico con Chirac, Putin e Schroeder era insostenibile, soprattutto se unito al crescente dissenso interno, al montante scandalo dei dossier falsi e alle prime distonie con Bush.⁵⁴⁶ Un altro fattore da non sottovalutare era anche la stabilità politica di Spagna o Italia, dove un governo socialdemocratico avrebbe velocemente cambiato l'orientamento filo-britannico fino ad allora seguito. L'intraprendenza francese inoltre rischiava di mettere a repentaglio non solo quel ruolo di ponte che egli mirava a giocare nello scacchiere internazionale, ma la sua stessa credibilità come leader europeo.⁵⁴⁷ Queste conclusioni lo spinse presumibilmente a completare quell'inversione di tendenza che aveva già iniziato subito dopo la guerra e che si sarebbe accentuata l'anno successivo, ossia a compiere un veloce riposizionamento a fianco di Parigi e Berlino. Sul piano diplomatico, l'inversione di tendenza passò per un riavvicinamento ai leader arabi che più avevano osteggiato la guerra in Iraq, e in particolare il Primo ministro libanese Rafic Hariri, che Blair ricevette a luglio,⁵⁴⁸ e quello siriano Bashar al-Assad. Nei confronti di quest'ultimo in particolare Blair iniziò a cambiare sensibilmente toni, dopo le voci di un possibile allargamento della guerra al terrore alla Siria, dichiarando non solo che Assad era un interlocutore e non un nemico della comunità internazionale, come dimostrato dall'incontro tra i due a Londra del dicembre 2002,⁵⁴⁹ ma anche che il Regno Unito non avrebbe mai appoggiato un allargamento del conflitto iracheno a Damasco.⁵⁵⁰

La nuova postura, che smentiva di fatto le minacce dell'amministrazione Bush,⁵⁵¹ riallineò velocemente Londra agli Stati europei che si erano opposti alla guerra e che avevano

⁵⁴⁵ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, pp.347-348

⁵⁴⁶ Per placare i dubbi che erano nati intorno all'attività di intelligence condotta l'anno precedente il Primo ministro nominò una commissione di inchiesta indipendente, guidata da Lord Hutton. La commissione, i cui lavori durarono pochi mesi, fu molto criticata perché le sue conclusioni, pubblicate nel gennaio 2004, fondamentalmente ricalcavano le stesse identiche posizioni del governo. Ivi, pp. 363-364

⁵⁴⁷ Stephen Wall, *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*, p.174

⁵⁴⁸ Kuwait News Agency, *Hariri in talks with Blair over Middle East*, 29/7/2003

⁵⁴⁹ Matthew Tempest, *Blair and Assad agree to disagree*, The Guardian, 16/12/2002

⁵⁵⁰ Matthew Tempest, *'No plans' to invade Syria, insists Blair*, The Guardian, 14/4/2003

⁵⁵¹ CNN, *Pressure mounts on Syria*, 15/4/2003; la Siria era stata inclusa negli Stati dell' "Asse del male" dall'amministrazione Bush nel corso dell'anno precedente. Nel prossimo capitolo si tratterà più compiutamente la questione, che vide attiva soprattutto la Francia

sempre mantenuto una stretta interlocuzione con il mondo arabo, come Francia e Grecia.⁵⁵² Il 24 settembre 2003 si tenne un vertice trilaterale tra Regno Unito, Germania e Francia, con lo scopo aperto di appianare le esistenti divergenze, il primo dopo l'inizio delle incomprensioni irachene. Al termine dello stesso, Blair si disse per la prima volta disposto a discutere il progetto di un nucleo di coordinamento militare disconnesso da quello Nato di Bruxelles, per permettere alla PSDC di avanzare parallelamente ai lavori della Convenzione.⁵⁵³ Nel mese di novembre, il Regno Unito organizzò delle importanti consultazioni bilaterali con la Francia, che culminarono nell'incontro di Lancaster House. Questo meeting bilaterale servì come raccordo per connettere due temi che, evidentemente, avevano contrassegnato i rapporti anglo-francesi negli anni precedenti: la politica africana e quella della Difesa europea. Seguendo le conclusioni finali di Chirac e Blair questi due temi si ritroveranno infatti uniti nel dispiegamento dell'operazione Artemis, frutto della collaborazione tra i due Paesi.⁵⁵⁴ La nuova alleanza trilaterale sulla politica estera e di difesa comune allo studio tra Parigi, Berlino e Londra sarà infine confermata il 28 novembre, nel corso di un vertice che si tenne a Londra sulla possibilità di dotare l'UE di nuove "military capabilities". Uno sviluppo così significativo richiese ovviamente un compromesso, soprattutto sulla co-dipendenza delle due strutture di comando e la grandezza dei battlegroups. Il testo base adottato cionondimeno era quello del duo franco-tedesco e recepiva molte delle indicazioni di Tervuren. Il risultato finale sarà un documento che sarà approvato ai primi di dicembre dal Consiglio dei ministri degli esteri riuniti a Napoli.⁵⁵⁵

Il cambiamento di rotta effettuata dal governo britannico disorientò sia gli osservatori americani, come riportato anche all'epoca da diversi giornali,⁵⁵⁶ sia gli alleati mediterranei che avevano sostenuto fino a quel momento Blair sull'Iraq.⁵⁵⁷ Su quest'ultimo punto è interessante notare inoltre come nel corso delle polemiche sulla presidenza italiana del Consiglio Europeo, sul quale Berlusconi aveva investito moltissimo, Blair si astenne dal prendere posizione e lasciò fondamentalmente che il periodo di presidenza italiana si concludesse nel modo peggiore.⁵⁵⁸ L'ultima sorpresa da parte inglese arrivò nel corso di dicembre e riguardò l'Iran, uno dei nodi dei rapporti transatlantici più controversi del

⁵⁵² Nel 2003 la "guerra al terrore", dal punto di vista diplomatico, era strettamente legata ad una risoluzione del conflitto israelo-palestinese, e su questo punto si registrarono le maggiori divergenze transatlantiche. Nell'impossibilità di affrontare la questione con il dovuto approfondimento in questa sede si rimanda a Toby Greene, *Blair, Labour, and Palestine: Conflicting Views on Middle East Peace After 9/11*, ivi, cap.5 "The Israeli-Palestinian issue and the Iraq war, pp.95-109

⁵⁵³ Paul D. Williams, *British Foreign Policy Under New Labour, 1997-2005*, Palgrave Macmillan, Londra, 2005, pp.71-72

⁵⁵⁴ Archivi dell'Unione Europea, *26th UK-French Summit*, Lancaster House, 24 novembre 2003

⁵⁵⁵ Anand Menon, *From Crisis to Catharsis: ESDP after Iraq*, ivi, p.127

⁵⁵⁶ Anche l'allora ambasciatore americano presso la Nato, Nicholas Burns, avrebbe definito l'accordo "una concreta minaccia per l'alleanza"; *ibidem*

⁵⁵⁷ Germano Dottori e Massimo Amorosi, *La Nato dopo l'undici settembre*, Rubettino, 2004, pp.47-49

⁵⁵⁸ Si rimanda al capitolo dedicato all'Italia.

momento, visto che secondo l'amministrazione americana il governo di Teheran doveva essere il terzo obiettivo della "war on terror" subito dopo l'Iraq. Nel corso di un vertice tenuto a Roma tra Straw, Fischer e De Villepin (un vertice tenuto senza invitare l'Italia), i tre ministri decisero di impegnarsi per il disarmo del Paese, contraddicendo la linea dura americana e confondendo i membri più anglofili dell'amministrazione Bush, in primis Condoleezza Rice. I tre organizzarono anche un viaggio a Tehran ad ottobre, andando a sostenere la sopracitata strategia europea.⁵⁵⁹ Da parte americana questo cambiamento di tendenza sembra sia stato percepito anche come conseguenza di un diverso rapporto di forza all'interno del "Den" del Primo ministro britannico. Nello stesso periodo infatti David Manning, conosciuto per essere il più filoatlantico dei consiglieri di Downing Street, si ritrovò promosso al rango di ambasciatore a Washington nei primi mesi del 2003, cedendo molto del suo lavoro a Nigel Sheinwald, funzionario che la Casa Bianca riteneva troppo filo-UE. In un momento di estrema debolezza del governo e di grande influenza dell'inner circle di Blair questo scambio di ruoli si può ritenere significativo.⁵⁶⁰

Il riposizionamento inglese, come notato da alcuni autori, anche se arrivato forse nel momento più difficile per il leader laburista, e quindi sotto questo punto di vista strategico, era comunque coerente con una scelta precisa di politica estera fatta fin dal principio e che ormai non poteva rinnegare.⁵⁶¹ L'isolamento degli alleati mediterranei del Regno Unito, e in particolare dell'Italia, fu palpabile nel dicembre 2003 quando divenne chiaro che Chirac era contrario a concludere il processo di riforma istituzionale europeo sotto la presidenza italiana di Silvio Berlusconi. Blair non fece nulla, anche in questo caso, per aiutare il precedente alleato in difficoltà nel gestire la presidenza di turno del Consiglio Europeo, lasciando Roma in balia di Francia e Germania. Quando Berlusconi chiese personalmente il suo aiuto, nel corso della notte del Consiglio Europeo del 13 dicembre, Blair gli avrebbe fatto capire di non essere nella posizione di sostenerlo.⁵⁶² Questo atteggiamento sembra aver rovinato, anche a livello personale, il rapporto tra i due.⁵⁶³ La fine del 2003 fu quindi segnata da una revisione della politica europea che Blair aveva impostato per fronteggiare il dissenso montante contro la guerra in Iraq, e che aveva causato la sua rottura con i suoi alleati. La sua vittoria nel convincere l'opinione pubblica britannica ad intraprendere la strada dell'intervento, anche se minata da importanti defezioni nel suo partito e da una situazione sul campo che diverrà sempre più complessa,

⁵⁵⁹ Even MacAskill, *Straw to join EU foreign ministers on nuclear mission to Tehran*, The daily Telegraph, 18/10/2003

⁵⁶⁰ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p.371

⁵⁶¹ Anthony Seldon, *Blair's Britain (1997-2007)*, ivi, pp.608-609

⁵⁶² Come dichiarato da alcuni diplomatici intervistati da Anthony Seldon che stavano con il Primo ministro, Blair non sarebbe stato felice della situazione che si era creata: "Although Berlusconi is a rascal, he's a rascal with manners, which Chirac doesn't have". *Blair unbound*, ivi, p.265

⁵⁶³ Anche se in toni un poco drammatici, Stephen Wall descrive il Primo ministro italiano come "deluso e umiliato" dal comportamento di Blair e dal suo mancato supporto; Stephen Wall, *A Stranger in Europe : Britain and the EU from Thatcher to Blair*, ivi, pp. 175-176

sul momento garantì al leader una posizione ancora più centrale nell'amministrazione di governo. Proprio dopo la guerra si parlò infatti per l'ultima volta di una definitiva adozione dell'euro, decisione che sarebbe stata accompagnata da un'inevitabile marginalizzazione del cancelliere dello scacchiere Brown a vantaggio di Blair.⁵⁶⁴ Paradossalmente il prestigio del Primo ministro sarebbe stato tale da guidare definitivamente questa svolta politica così marcatamente filo-europea solo se egli avesse mostrato buoni risultati nel gestire l'intervento in Iraq, pur avendo trovato proprio sull'Iraq la maggiore resistenza da parte dei suoi alleati continentali. Ad ogni modo questo controllo totale sulla politica del governo al quale il Primo ministro aspirava non si realizzò, e dall'anno successivo i fatti collegati con la guerra appena intrapresa portarono la sua popolarità ad un crollo verticale. L'ultima notizia positiva proveniente dall'Iraq infatti arrivò al Primo ministro il 13 dicembre, poco prima del Consiglio Europeo che doveva decidere la conclusione del processo costituente, e riguardava l'avvenuta cattura di Saddam Hussein.⁵⁶⁵ Da quel momento in poi iniziarono due anni difficilissimi, segnati dai primi attentati di matrice islamica in Europa (Madrid nel marzo 2004 e Londra nel luglio 2005), che causarono centinaia di morti e migliaia di feriti. Anche l'Iraq sfuggì ben presto di mano: truppe britanniche si trovarono a fronteggiare una crescente resistenza che culminò nella seconda battaglia per Falluja, conclusasi in contemporanea con l'inizio della campagna elettorale del 2005.

⁵⁶⁴ Stephen Benedict Dyson, *The Blair identity: leadership and foreign policy*, ivi, p.133

⁵⁶⁵ John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p.357

Conclusioni: Tony Blair, una lezione di pragmatismo?

Tutti gli autori che si sono occupati della politica estera di Blair nel corso del suo secondo mandato hanno enfatizzato quanto le convinzioni personali del Primo ministro abbiano giocato un ruolo fondamentale nella sua decisione di sostenere la guerra in Iraq, l'intervento più controverso compiuto dagli Stati Uniti nel contesto della così detta "war on terror". Secondo Jason W. Davidson il ruolo di leadership di Blair si sarebbe giocato su un doppio piano, uno interno con l'opinione pubblica britannica, non convinta dalle ragioni della guerra, e uno esterno in cui il suo ruolo di mediatore transatlantico sarebbe stato messo in dubbio dai principali leader mondiali, in particolare Bush e Chirac. Con Coughlin invece, nelle conclusioni del suo "American Ally", insiste sulla buona fede di Blair e Bush nel condurre uno sforzo congiunto per arrestare la piaga terroristica che sembrava diffondersi nel mondo, una convinzione che li avrebbe resi disponibili a pagare un alto prezzo sul piano politico e diplomatico. Quest'interpretazione è fatta propria da Benedict Dyson, che tuttavia la integra affermando che il Primo ministro inglese aveva sempre dimostrato una certa arroganza dovuta alla sua convinzione di poter controllare gli eventi e che questo si sarebbe dimostrato ferale nel caso dell'Iraq. Anthony Seldon, infine, introduce un distinguo tra ragioni più legate al prestigio che spinsero il Regno Unito all'intervento, e altre più legate alla pura convinzione che questo sarebbe stato necessario. Seldon conclude che nel caso britannico, a differenza di quello italiano, il prestigio personale del leader o la necessità di inclusione influenzarono solo marginalmente Blair, il quale era genuinamente convinto che Saddam ponesse un pericolo alla stabilità internazionale.

Comunque, a prescindere dalle valutazioni del Primo ministro, è indubbio che le principali decisioni sulla gestione del caso iracheno, con il carico di responsabilità che questo comportò, cadde principalmente sulle sue spalle, data la decisione di accentrare la gestione della politica transatlantica e dei relativi principali dossier nelle sue mani. Comprensibilmente, la maggior parte della letteratura si è adeguata a questo ruolo preminente, concentrandosi in particolar modo sull'Iraq per analizzare i successi e i fallimenti della sua politica estera. La scelta di focalizzare i mesi precedenti del conflitto con Saddam è a sua volta logica, viste le divergenze tra Francia e Regno Unito nate prima del conflitto e la cui gestazione durò un anno; dal termine della campagna contro i talebani, che rappresentò forse il momento di massima sintonia tra Chirac e Blair in politica estera, al vertice delle Azzorre e meeting di Tervuren, dove si toccò quello più basso. L'aspetto invece poco sottolineato dagli autori che hanno analizzato le azioni e i discorsi del Primo ministro in questi anni è il complesso delle relazioni diplomatiche tra la Gran Bretagna e i suoi alleati europei nel contesto della "war on terror" nel suo complesso. Ciò che accadde dopo l'undici settembre 2001 infatti, a partire dall'invito ricevuto da Blair a Washington alla disponibilità (durata invero abbastanza poco) di Chirac

di affidarsi al laburista per la mediazione con l'alleato americano,⁵⁶⁶ non fu frutto di automatismo ma di un lavoro paziente fatto dal Primo ministro nel corso del suo primo mandato e che l'aveva presentato come interlocutore affidabile sia per Washington che per Parigi. Questo ruolo di leadership europea non era affatto scontato e fu sicuramente dovuto anche ad una capacità di Blair di comprendere prima degli altri quello che sarebbe successo oltreoceano. Il sostegno europeo all'invasione in Afghanistan non era del resto così ovvio nei giorni successivi all'undici settembre, sia perché si temeva da parte europea una ritorsione più che un'azione di polizia internazionale condotta dagli Stati Uniti, sia perché in effetti il legame tra le Twin Towers, Osama Bin Laden e i talebani non si mostrò subito così chiaro. Blair iniziò a spingere per la creazione di una coalizione, quindi, prima ancora che tutti gli elementi fossero chiari, sfruttando a suo vantaggio la sua personale reputazione e tutto il peso storico della "special relationship".⁵⁶⁷ Gli sforzi fatti in questi mesi e incarnati dalla "shuttle diplomacy" furono parzialmente vanificati dalla mancanza di interesse statunitense verso un reale contributo da parte degli alleati, cosa che fece passare sotto traccia il ricorso all'articolo 5 della Nato e anche le offerte di disponibilità provenienti da tutta Europa, rendendo quindi relativa l'utilità della sua mediazione transatlantica.

Anche l'approccio diplomatico del Primo ministro laburista, attento a coinvolgere i grandi attori europei ma indifferente verso i piccoli e le istituzioni comunitarie, non gli attirò particolari simpatie né a Bruxelles né da parte di alcuni Stati che, seppur meno rilevanti, avevano una loro influenza in Europa, come il Belgio di Guy Verhostadt. Questa mancata inclusione rifletteva la visione pragmatico-intergovernativa di Blair e la sua abitudine di aggirare il metodo comunitario con un lavoro programmatico condotto a livello bilaterale, una metodologia di lavoro che aveva funzionato con successo fino all'attacco alle Torri Gemelle. Lo stesso approccio non funzionò nella gestione dell'intervento afgano, dove la strategia anglo-francese che mirava alla costruzione di un diamante "trilaterale" europeo fu vanificata sia dal già citato disinteresse americano, sia dalle proteste di Spagna e Italia, due Paesi importanti per Blair soprattutto in una fase di negoziati per la Convenzione.⁵⁶⁸ Il gennaio del 2002 rappresenta in questo quadro un momento di svolta per il governo laburista, forse più importante ancora degli attentati dell'undici settembre. Per la prima volta infatti, come riscontrato da gran parte della letteratura, si può parlare senza dubbio di un'inversione di tendenza nelle principali direttrici d'azione che avevano accompagnato fino a quel momento l'azione politica del Primo ministro, portando ad una graduale sostituzione di Francia e Germania con Italia e Spagna come interlocutori

⁵⁶⁶ Si rimanda al capitolo dedicato alla Francia.

⁵⁶⁷ Come sottolineato da un diplomatico britannico nel corso di un'intervista registrata per il presente lavoro, nel mettere insieme i pezzi necessari per un intervento era evidente al Foreign Office che non ci fosse una logica inoppugnabile dietro allo stesso ("There was a logic to it...but not a strong logic!").

⁵⁶⁸ In particolare, come detto, la Spagna stava sostenendo gli sforzi laburisti per riformare il mercato del lavoro a livello europeo con la strategia di Lisbona, mentre l'Italia era diventato un interlocutore naturale nello scopo comune di difendere il carattere atlantico dei progetti di natura militare.

privilegiati del Regno Unito. Questo nuovo afflato diplomatico verso il Mediterraneo portò alla firma della “lettera degli otto” nel gennaio 2003, atto conclusivo di una cooperazione che si era rafforzata per tutto l’anno precedente.

I maggiori autori che si sono occupati di questi anni, quasi esclusivamente anglosassoni, nel ricostruire la rottura tra “vecchia” e “nuova” Europa nella gestazione della crisi irachena hanno ricalcato, forse inconsapevolmente, la stessa idea della stampa inglese di quegli anni ⁵⁶⁹che vedeva l’escalation diplomatica come causa di una rottura che ci sarebbe stata tra Londra e Parigi sul destino di Saddam Hussein. L’importanza data ad alcuni eventi da collocare al di fuori dei rapporti anglo-francesi, come le parole ed azioni dei massimi rappresentanti delle istituzioni europee del momento, ovvero Solana, Patten o dal Presidente Prodi, sono viste come marginali nell’economia complessiva dei fatti; un’idea della quale sembra fosse convinto lo stesso Blair. Allo stesso modo i pochi studi di quel periodo che dedicano attenzione alla dimensione esclusivamente intra-europea della crisi (principalmente Kampfner, Davidson e Seldon) sottolineano una “parabola” diplomatica nei rapporti anglo-francesi, iniziata con l’undici settembre e terminata con la pacificazione dell’Iraq. Questa “parabola” ha di solito il suo punto iniziale con il meeting di Gand, dimostrazione plastica dell’influenza di Blair in Europa e momento di massima sintonia con Chirac, per toccare il punto più basso in coincidenza con la decisione inglese di andare in guerra, e poi infine risalire con il nuovo avvicinamento inglese alla proposta franco-tedesca di quartier militare europeo congiunto. Questa ricostruzione lascia aperte tuttavia due questioni: la prima è che ruolo abbiano avuto gli alleati mediterranei filo-atlantici del Regno Unito in questa parabola politica, e la seconda è come i principali attori dell’Unione europea possano essere stati esclusi dagli scenari successivi all’undici settembre, in un momento in cui diverse scelte compiute da Blair sembrano essere state motivate proprio dalla speranza di influenzare il dibattito in corso sul futuro della costruzione comunitaria.

Mentre si tenterà di fornire una risposta organica al secondo tema nelle conclusioni finali, in considerazione anche del contributo francese ed italiano, sul primo argomento, ossia il capovolgimento diplomatico del 2002, si possono tentare alcune riflessioni. Riprendendo proprio il filone anglo-francese dell’escalation sull’Iraq il primo dato che attira l’attenzione è il lento evolvere della crisi tra Blair e Chirac, e i numerosi tatticismi ai quali entrambi ricorsero prima della rottura finale. Il Regno Unito, in particolare, sembra aver gestito l’allontanamento con la Francia attraverso diverse fasi, iniziando con lo studio congiunto della Risoluzione 1441 all’ONU, passando per il disperato tentativo di convincere i francesi ad accettare una seconda Risoluzione e terminando con gli appelli di Blair a Chirac a fine anno. Come si vedrà la Francia stessa non rimarrà insensibile agli stimoli prevenienti d’oltre Manica e fino all’ultimo, al di là dei numerosi proclami, non renderà chiara la sua

⁵⁶⁹ La bibliografia utilizzata da questi autori riprende infatti abbondantemente articoli scritti dal “Daily Telegraph”, dal “The Guardian” e dall’americano “New York Times”.

posizione. Blair userà la carta europea come moneta di scambio con Chirac, arrivando a connettere l'ingresso del Regno Unito nell'euro allo studio di una strategia congiunta tra le due potenze in Medio Oriente; una prospettiva comprensibile viste le dinamiche interne britanniche, ma poco leggibile da parte francese. L'Italia si sposterà quindi al centro dell'attenzione di Blair per tutto il 2002, insieme alla Spagna, ma una volta invaso l'Iraq e terminata la rottura con Chirac Silvio Berlusconi sarà la prima vittima del tentativo di riavvicinamento anglo-francese.⁵⁷⁰ Questa ricostruzione porta ad un lecito interrogativo, che al termine della ricerca verrà meglio contestualizzato, su quanto Blair fosse realmente interessato a farsi portavoce dei Paesi "degli otto" nel contesto della crisi transatlantica di quegli anni, e quanto invece le misure studiate per arginare l'influenza francese sul continente fossero semplicemente strumentali a ricostruire il rapporto che si era incrinato con l'insorgere dei fatti iracheni. Considerando infatti la prospettiva di Downing Street sui rapporti di forza in Europa e le necessarie manovre per adeguarvisi, nonché la priorità indiscussa che la Francia rivestì per la Gran Bretagna dal Kosovo all'undici settembre, sembra quantomeno dubbia una strategia diplomatica che mirasse a sostituire i rapporti del vero motore europeo franco-tedesco con uno mediterraneo, ben più debole. Potrebbe essere più plausibile invece che il fronte europeo costruito da Londra nel corso del 2002, necessario anche per motivi contingenti e voluto dagli Stati Uniti, fosse in realtà pensato da Blair come mezzo per indurre Chirac ad un ripensamento.⁵⁷¹ Questo tentativo di influenza sembra molto simile a quello tentato contemporaneamente dal Primo ministro in sede Onu per ottenere una seconda Risoluzione e isolare la delegazione francese, nella convinzione che quest'ultima non sarebbe ricorsa al diritto di veto. Allo stesso modo in cui la seconda Risoluzione divenne inutile nel momento in cui fu chiaro che la Francia non l'avrebbe sostenuta, così l'intesa con Berlusconi e Aznar avrebbe esaurito il suo compito con il terminare della crisi.⁵⁷²

Anche se questa posizione può sembrare un classico esempio di quell' "utilitarismo blairiano" già sottolineato da alcuni autori,⁵⁷³ in realtà è facile riscontrare almeno tre ordini di ragioni per cui in effetti, nella costruzione di una strategia europea, Blair non avrebbe potuto mai pensare di fare a meno di un rapporto diretto con Chirac. Il primo, ovviamente, è l'importanza e il prestigio della Francia nel quadro continentale, un'importanza e un prestigio che la rendevano e la rendono un tramite naturale per

⁵⁷⁰ Stephen Wall, sotto domanda diretta se Blair fosse disponibile a sacrificare quanto aveva costruito con l'Italia per un ritrovato dialogo con Chirac, ha risposto affermativamente.

⁵⁷¹ Benedict Dyson fa riferimento a diverse discussioni riservate nel corso delle quali Blair si sarebbe detto sicuro di saper trattare con Chirac e saperne indirizzare il comportamento.

⁵⁷² Questo può essere tanto più vero in considerazione del fatto che proprio quando Blair iniziò la sua inversione di tendenza, nell'estate del 2003, gran parte dei lavori per la Convenzione erano ormai terminati.

⁵⁷³ Simone Bulmer, *New Labour, New European Policy? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism*, *op.cit.*

l'accesso alle istituzioni europee.⁵⁷⁴ Il secondo motivo era da ricercarsi invece nel rapporto con gli Stati Uniti, agli occhi dei quali la credibilità di Blair come portavoce europeo non poteva prescindere dalla capacità di influenzare Parigi, soprattutto a causa del legame stretto e diretto da sempre esistente tra questi ultimi e gli altri Stati del continente europeo, Italia e Spagna in particolare. Un rapporto che invece la Casa Bianca non aveva con l'Eliseo.⁵⁷⁵ La terza ragione, infine, potrebbe risiedere nelle convinzioni sviluppate dal ministro durante la sua esperienza di governo, un'idea delle relazioni internazionali che avrebbe ricalcato le convinzioni (e in parte i pregiudizi) di Margaret Thatcher.⁵⁷⁶ Questa lettura degli avvenimenti riporta al centro quindi i rapporti anglo-francesi di quegli anni e le ragioni per cui, nonostante l'interesse inglese a tenere viva l'*entente*, si sia arrivati alla rottura del 2003.

⁵⁷⁴ Sugli eccellenti rapporti tra Prodi e Chirac e l'influenza francese in Europa si rimanda al prossimo capitolo.

⁵⁷⁵ Nel terzo capitolo verranno affrontati i nodi centrali della politica estera italiana in questi anni, facendo riferimento anche al complesso dei rapporti tra Roma e Washington.

⁵⁷⁶ Al termine del meeting di Gand Blair avrebbe confessato al suo addetto stampa Powell di condividere il consiglio che gli aveva dato Margaret Thatcher al momento del suo insediamento: "*The Germans are big but they feel so guilty they don't use their power, you can't trust the French, the Italians are only good for clothes*"; Alastair Campbell, *The Campbell diaries*, October 20, 2001

Capitolo III – La Francia

Premessa: la politica estera francese tra alti principi e pragmatismo politico

Lo storico contemporaneo Paolo Pombeni, in un suo studio sull'evoluzione dei partiti politici europei tra '800 e '900, scelse di descrivere il sistema politico francese come dominato da quelli che lui soprannominò "cavalieri dell'ideale".⁵⁷⁷ Questa espressione, mutuata dal primo dopoguerra francese, ben si adatta al contesto della guerra irachena, se non altro per rendere il modo in cui il governo di Parigi presentò la sua opposizione all'intervento statunitense e ad una soluzione unilaterale della crisi. Su questo tema un punto di riferimento ineludibile è lo storico Frédéric Bozo, il quale ha dedicato uno studio approfondito alle cause che spinsero la Francia a guidare l'opposizione alla "guerra al terrore" di Bush. Questo studio è certamente, ad oggi, il punto di riferimento imprescindibile per ogni approfondimento sul tema, sia per l'autorevolezza dell'autore, sia per l'inedita documentazione che gli è stato concesso di consultare, sia per le numerose interviste che fungono da base per la sua elaborazione.⁵⁷⁸ Per quanto riguarda invece la reazione di Parigi all'immediato 11 settembre, un altro riferimento imprescindibile è la puntuale ricostruzione di Yoanna Sultan-R'bibo e Michaël Guedj, sempre possibile grazie a documenti ufficiali e soprattutto interviste.⁵⁷⁹ Oltre a queste preziose fonti, sono diversi gli autori che si sono concentrati nello studio della Francia della "cohabitation" per un approfondimento delle cause che portarono alla rottura transatlantica di questi anni, e tra questi figurano prevedibilmente tutti i principali studiosi che si sono occupati della guerra al terrore e delle sue conseguenze internazionali. Per molti di essi, soprattutto anglosassoni, la crescente opposizione di Chirac a Bush e Blair subito dopo l'Afghanistan fu il vero punto di svolta che determinò il delinearsi di una presa di posizione "europea" (o che in Francia e Germania fu percepita come tale) che non sarebbe mai venuta unicamente sotto spinta tedesca.⁵⁸⁰

Il quadro europeo è parimenti il punto di riferimento per ogni analisi che tenti di comprendere le ragioni dell'atteggiamento francese. Alcuni autori, come Bozò, ritengono che l'opposizione crescente di Chirac alla guerra al terrore fosse motivata da due ragioni: da una parte un pragmatismo politico di fondo, basato sulla conoscenza francese del mondo arabo e del Medio Oriente, e dall'altro la convinzione nella necessità di difendere il principio di una legittimità internazionale multilaterale contrapposta al decisionismo

⁵⁷⁷ Paolo Pombeni, *Partiti e Sistemi Politici nella storia contemporanea*, Il Mulino, 1994

⁵⁷⁸ Frédéric Bozò, *A history of the Iraq crisis – France, The United States and Iraq (1991-2003)*, Columbia University Press, New York, 2016; si vedano "Introduzione" e "Prologo"

⁵⁷⁹ Yoanna Sultan-R'bibo e Michaël Guedj, *11 Septembre, Paris, 14h46*, STOCK Edición, Parigi, 2011

⁵⁸⁰ Cristina V. Balis, *Visions of America and Europe: September 11, Iraq, and Transatlantic Relations*, Center for international studies, Washington, 2004, pp.61-65

dell'unica potenza globale.⁵⁸¹ Altri studiosi invece tendono ad enfatizzare la durezza dell'opposizione tedesca alla campagna in Iraq,⁵⁸² spesso implicando che la Francia si sarebbe adeguata a Berlino proprio per permettere il concretizzarsi di una posizione "europea" distinta da quella anglosassone.⁵⁸³ Quel che è certo è che il confronto tra Parigi e Washington arrivò ad un'asprezza di toni e a un simbolismo delle azioni che mancò al dibattito, sempre ben più ovattato, intra-europeo sulla guerra. Alcuni casi emblematici e molto noti sono lo scontro tra De Villepin e Colin Powell al Consiglio di Sicurezza ONU, le manifestazioni per la pace che ebbero in Francia il proprio fulcro, e la conseguente reazione dell'opinione pubblica e della stampa americana.⁵⁸⁴

Oltre a questi episodi celebri e aneddotici che riguardano soprattutto i rapporti bilaterali tra questi due Stati, ci sono tuttavia diversi motivi per considerare la posizione di Parigi nel contesto della guerra al terrore di spiccata importanza per l'Unione Europea. Il primo è indiretto ed è da ricercare nella capacità francese di influenzare con la sua azione sia le priorità in campo PESD (Congo), sia in campo diplomatico, con l'incessante azione diplomatica verso il Medio Oriente (Libano). Il secondo è invece più immediato, ed investe il tema dell'influenza che Chirac seppe esercitare sui suoi vicini nella loro posizione contro la guerra, sia trovando una sintonia naturale con alcuni di essi (come il Belgio), sia ricostruendo alleanze tradizionali in nome dell'indipendenza europea (è il caso della Germania), sia esercitando un ruolo indirettamente dissuasivo (è il caso dell'Italia, che verrà trattato nel prossimo capitolo). La comprensione della politica francese e dei suoi equilibri interni ed esterni è quindi un passaggio chiave ai fini della presente ricostruzione, nonché un punto di paragone necessario per integrare la prospettiva sulla politica estera britannica appena discussa.

⁵⁸¹ Un vero e proprio manifesto in questo senso si può considerare il libro autoreferenziale scritto da Dominique De Villepin, raccogliendo i suoi scritti più significativi nel corso degli anni (*Toward A New World*, Melville House Publishing, 2004)

⁵⁸² Sulla "German way" di opposizione all'Iraq si veda anche Dieter Dettke, *The 2003 Iraq War as a Turning Point in German–American Relations: Political Leadership and Alliance Cohesion*, German Politics Volume 27, Issue 2: A Fragile Friendship: German-American Relations in the 21st Century, 2018

⁵⁸³ Gérard Bossuat, *Faire L'europe Sans Defaire La France: 60 Ans De Politique D'unite Europeenne Des Gouvernements Et Des Presidents De La Republique Francaise (1943-2003)*, pp.206-208

⁵⁸⁴ Per una panoramica della reazione sociale e culturale transatlantica alla guerra al terrore si rimanda a Stuart Croft, *Culture, Crisis and America's War on Terror*, Cambridge University Press, 2006

Da Mitterand a Chirac: la Francia dopo la prima guerra del Golfo

Come tutti gli stati dell'Unione Europea, nel corso degli anni '90 la Francia fu impegnata in una forte ridefinizione della sua politica interna, estera ed economica per adeguarsi agli sviluppi di Maastricht. L'attesa per le elezioni del 1993, avvenute nel momento conclusivo della Presidenza Mitterand, è comprensibile se si considera l'allora debolezza del partito socialista, guidato da Pierre Bérégovoy, e la crescente competizione di Chirac e Giscard d'Estaing per la guida del centrodestra francese. Per Chirac la candidatura alla Presidenza della Repubblica era l'atto conclusivo e naturale di una lunghissima carriera politica, le cui origini si possono far risalire agli anni '60, quando, da sostenitore dell'allora Primo ministro Georges Pompidou, era divenuto capo di gabinetto a Palazzo Matignon. All'inizio degli anni '70 lo stesso ex Primo ministro, divenuto Presidente della Repubblica, lo aveva sostenuto per diversi incarichi ministeriali, del quale il più notevole fu certamente l'agricoltura, dove Chirac si guadagnò la fama di euroscettico per le sue posizioni critiche nei confronti della politica agricola comune.⁵⁸⁵ In questi anni il futuro inquilino dell'Eliseo lavorerà a stretto contatto con Valéry Giscard d'Estaing, ministro delle finanze dello stesso governo. Dalla vicinanza tra i due nascerà il sostegno di Chirac a Giscard nella scalata al partito gollista, che porterà il secondo alla Presidenza della Repubblica francese nel 1974. In cambio del suo sostegno politico, Chirac fu nominato Primo ministro, incarico che manterrà per due anni, quando si dimetterà per crescenti tensioni proprio con l'Eliseo. Per intaccare la leadership di Giscard, con il quale erano emerse contraddizioni insanabili soprattutto in merito alla politica economica del governo, l'ex Primo ministro creerà un nuovo partito (neo)gollista alternativo a quello tradizionale, chiamandolo Rassemblement pour la République (RPR).⁵⁸⁶ Negli anni seguenti il RPR si contenderà la leadership del centrodestra sia con i "giscardiani" sia con i liberali, favorendo in tal modo l'elezione del socialista François Mitterand alla Presidenza della Repubblica (1981-1995).⁵⁸⁷ Nei dieci anni successivi Chirac dedicò la sua attività politica alla costruzione di una leadership capace di riunire il centrodestra con d'Estaing, ricoprendo il ruolo di sindaco di Parigi e rafforzando il RPR nella scena politico-istituzionale francese.⁵⁸⁸ Nei dieci anni successivi Chirac dedicò la sua attività politica alla costruzione di una leadership capace di riunire il centrodestra con d'Estaing, ricoprendo il ruolo di sindaco di Parigi e rafforzando il RPR nella scena politico-istituzionale francese. Questi tentativi furono coronati da successo, nelle elezioni del 1986 grazie ad un'alleanza con i gollisti "giscardiani" e il partito di ispirazione liberale UDF. Questa fu la prima "coabitazione" di due forze politiche diverse nella V Repubblica; la coalizione di centrodestra, dal Primo

⁵⁸⁵ Andrew Knapp e Vincent Wrigh, *The Government and Politics of France* (Quinta Edizione), Routledge, New York, 2006, pp.76-77

⁵⁸⁶ Arnaud Teyssier, *Histoire de la V République (1958-2011)*, Perrin Edizioni, Collezione Tempus, Parigi, 2002, pp.297-304

⁵⁸⁷ *Ivi*, 344-351

⁵⁸⁸ *Ivi*, 451-452

ministro Chirac al governo, e sostenuta dalle Camere, e i socialisti alla Presidenza della Repubblica nella persona di Mitterand.⁵⁸⁹

L'esperimento del "patto di non belligeranza" tra conservatori e socialisti riuscì solo parzialmente, nonostante i tentativi di Chirac e Mitterand di tenere distinte le rispettive competenze, ossia, nel caso specifico della politica estera, lasciando all'Eliseo la parte strategica delle relazioni internazionali e a Matignon la loro realizzazione.⁵⁹⁰ Gli anni di governo, che si interruppero nel 1988, segnarono un passaggio importante per una graduale conversione all'europeismo di quello che era stato fino a quel momento un politico fortemente euroscettico; questa contraddizione tra le due fasi si noterà nel Referendum sul Trattato di Maastricht del 1992, quando Chirac si schierò a favore del nuovo salto istituzionale, contrariamente al resto del partito da lui fondato.⁵⁹¹ L'anno successivo comunque la coalizione di centrodestra vinse le elezioni legislative. Chirac indicò un esponente di primo piano del partito, Édouard Balladur, per la carica di Primo ministro, aspirando alla Presidenza. Il governo Balladur dette quindi vita ad una nuova "coabitazione" con Mitterand, gestendo temi chiave quali la transizione monetaria e l'invio di truppe in Bosnia Herzegovina. Le elezioni del maggio 1995 realizzarono il desiderio di Chirac di porre termine alla coabitazione, iniziando un periodo di coesistenza con il governo di centrodestra, con a capo questa volta un suo uomo di fiducia, Alain Juppé.⁵⁹² All'arrivo all'Eliseo il nuovo Presidente impresso subito la sua impronta sulla politica Estera e di Difesa francese. A segnare una prima svolta significativa fu la decisione assunta nel giugno 1995 di riprendere i test nucleari francesi in Polinesia, nonostante il fatto che gli stessi test fossero stati fermati dalla Presidenza Mitterand alla fine degli anni '80. La Francia all'epoca aveva anche preso l'impegno di firmare il Trattato di non proliferazione nucleare (NPT), che proprio nell'aprile 1995 era stato esteso indefinitamente. La scelta di ritardare la ratifica del Trattato e di procedere con un nuovo round di esperimenti fu giustificata da Chirac come una misura necessaria per mettere in sicurezza l'arsenale nucleare e controllarne l'affidabilità, anche se non si può evitare di notare come, anche durante la coabitazione degli anni precedenti, l'Esecutivo e l'Eliseo avessero già registrato divergenze su questo punto.⁵⁹³ Prevedibilmente, questa decisione in controtendenza rispetto al periodo registrò una reazione internazionale fu avversa.⁵⁹⁴

Fin dal suo insediamento Chirac dedicò particolare attenzione al Medio Oriente. Da questo punto di vista, si può considerare in qualche modo programmatico il suo discorso

⁵⁸⁹ *Ivi*, 454-456

⁵⁹⁰ Stesso compromesso sarà trovato sulla Difesa, visto che secondo la Costituzione del '58 al Capo dello Stato spettava il controllo delle forze armate e al capo dell'Esecutivo la difesa nazionale; *ivi*, p.459

⁵⁹¹ Jacques Chirac, *My Life in Politics*, St. Martin's Publishing Group, Kindle Edition, p.131

⁵⁹² Frédéric Bozò, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Champs Histoire, Flammarion, 2012, pp.210-211

⁵⁹³ Frédéric Bozò, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, *ivi*, pp.212-213

⁵⁹⁴ Ramesh Chandra Thakur, *The Last Bang before a Total Ban: French Nuclear Testing in the Pacific*, *International Journal*, Vol. 51, No. 3, Nuclear Politics, (1996 pp. 466-486), 1996

all'università del Cairo dell'agosto 1996, nel quale egli definì i Paesi arabi legati alla Francia da una comune cultura, che portava naturalmente Parigi a considerare ciò che accadeva in Medio Oriente come parte del suo interesse strategico.⁵⁹⁵ L'attenzione per la ricostruzione del Libano e la normalizzazione dei rapporti con Israele furono la chiave d'ingresso con la quale Chirac provò a reinserire la Francia nelle dinamiche mediorientali. La politica estera del Presidente in quest'area, a differenza dei suoi predecessori, si contraddistinse subito per una "europeizzazione" del ruolo francese, che passava per il coinvolgimento dell'unico partner europeo che aveva un'analogha conoscenza approfondita della regione, ossia il Regno Unito.⁵⁹⁶ Il successo di questa strategia è dimostrato da un crescente coinvolgimento in Medio Oriente di partner che non avevano prestato particolare attenzione alla politica estera in quest'area, come la Germania, e dall'invio di un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea nella persona di Miguel Ángel Moratinos.⁵⁹⁷ Insieme al Medio Oriente, un'altra area tradizionalmente al centro delle preoccupazioni francesi è l'Africa occidentale, rappresentata economicamente e politicamente dall'Unione regionale ECOWAS (acronimo inglese che indica la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest).⁵⁹⁸ Nel primo mandato di Chirac la Francia mantenne inoltre costanti rapporti con lo Zaire, odierno Congo, e in particolare con il suo allora controverso Presidente Mobutu Sese Seko.

Il sostegno di Chirac e del suo partito RPR a Mubutu fu uno dei temi più delicati nel corso del primo mandato presidenziale, soprattutto in ragione delle numerose violazioni dei diritti umani dei quali il dittatore era accusato.⁵⁹⁹ Anche quando Mubutu perse il potere in seguito ad un colpo di stato nel marzo 1997, parimenti controverso fu il ruolo giocato dalla Francia nel ritorno in Congo di uno dei suoi principali oppositori, Denis Sassou Nguesso. Il capo del partito dei lavoratori, in esilio a Parigi, fu infatti uno dei protagonisti della profonda crisi e poi della guerra civile del Paese africano in questi anni, i cui contorni sono stati visti nel primo capitolo.⁶⁰⁰ La politica africana di Chirac andava di pari passo con gli sviluppi istituzionali che stavano avendo luogo nel continente europeo. In questo quadro, il nuovo Presidente si fece promotore ancora una volta di una politica estera intraprendente, in un momento di profonda trasformazione dell'Unione tra il Trattato di Maastricht e la firma di Amsterdam, ossia un momento di passaggio che gli Stati membri si erano presi per affrontare il tema dell'allargamento ad est ed approfondire il tema della

⁵⁹⁵ Ahmed Youssef, *L'Orient de Jacques Chirac: la politique arabe de la France*, Rocher, Parigi, 2003, pp.189-202

⁵⁹⁶ Frèdèric Bozò, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, ivi, p.232

⁵⁹⁷ Pia Christina Wood, *Chirac's New Arab Policy and Middle East challenges : the Arab-Israeli conflict, Iraq and Iran*, Middle East Journal Vol. 52, No. 4, 1998 (pp. 563-580), p.567

⁵⁹⁸ Istituita nel 1975 con gli accordi di Lagos, la Comunità nel 2000 contava quindici membri, la maggioranza dei quali di lingua francofona

⁵⁹⁹ Tony Chafer, *Chirac and 'la Françafrique': No Longer a Family Affair*, Journal Modern & Contemporary France Volume 13, Issue 1: France and Africa in the Global Era, 2005 (pp.7-23), p.16

⁶⁰⁰ Richard Banègas, *France-Afrique. Sortir du pacte colonial*, Khartala Edizioni, Parigi, 2005, p.112-120

politica estera e di difesa comune. Con la totale collaborazione del Primo ministro Juppè, l'Eliseo iniziò un serrato dialogo franco-tedesco sull'euro, rilanciando allo stesso tempo l'idea di una cooperazione tra i due Paesi anche per la costruzione del secondo pilastro di Maastricht. Chirac, in tal modo, tentò di continuare e di ampliare la politica di forte riconciliazione, anche simbolica, già tentata dal suo predecessore Mitterand.⁶⁰¹ Il vertice di Norimberga con Kohl, anche se destinato all'insuccesso, fu un simbolo di questo rapporto preferenziale con Berlino che Chirac, coerentemente con la sua formazione gollista, terrà vivo durante l'intera durata della sua Presidenza.⁶⁰² L'alleanza con la Germania per Chirac implicava anche la necessità di prestare uno sguardo ad est e quindi all'ex Unione Sovietica. La caduta del muro di Berlino infatti rappresenterà per la Francia un'occasione per tentare di coinvolgere la Russia nelle dinamiche occidentali, usando la nuova sintonia con Mosca per considerare la possibilità di un'alleanza "eurasiatica" che potesse bilanciare il progressivo riavvicinamento agli Stati Uniti.⁶⁰³

Nell'aprile del 1997 il governo Juppè entrò in crisi per diversi motivi di politica interna, principalmente legati alla sua riforma del mercato del lavoro, il cui intento era rendere l'economia francese più competitiva nel nuovo contesto economico-monetario europeo. Il Primo ministro dimissionario, tornato alla politica partitica, fu artefice di un accordo tra i principali partiti di centrodestra che sostenevano la leadership di Chirac. Questa coalizione sarà poi la base della nascita dell'Union pour un Mouvement Populaire (UMP), che sosterrà Chirac alle elezioni del 2002.⁶⁰⁴ Reagendo alle proteste e agli scioperi che stavano scuotendo la Francia, il Presidente della Repubblica scelse di sciogliere le camere e indire nuove elezioni. Il risultato delle medesime fu una vittoria di buona misura dell'alleanza dei partiti di centrosinistra che si era presentata sotto il nome Gauche Plurielle presentando come Presidente del consiglio Lionel Jospin, segretario del partito socialista che prese il maggior numero di voti all'interno della coalizione.⁶⁰⁵ La Presidenza di Jospin contraddistinguerà l'inizio di un'ulteriore coabitazione tra forze politiche di segno opposto all'Eliseo e a Palazzo Matignon, dimostrandosi difficoltosa soprattutto in politica estera. Jospin effettuerà infatti un'inversione di tendenza in molti scenari nei quali Chirac aveva voluto mantenere una presenza attiva, primo fra tutti l'Africa, dove la Francia inizierà a ridurre gradualmente la presenza militare a partire dal '97.⁶⁰⁶ In un celebre discorso programmatico a Dakar lo stesso anno, Jospin chiarì che lo scopo in Africa nel corso del suo governo sarebbe stato fare di meglio (moralmente ed economicamente)

⁶⁰¹ Frédéric Bozò, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, ivi, pp.246-247

⁶⁰² Alistair Cole, *Franco-German Relations: political dynamics of the European Union*, Routledge, New York, 2014, p.120

⁶⁰³ Jackie Gower e Graham Timmins, *Russia and Europe in the Twenty-First Century: An Uneasy Partnership*, Anthem Press, Londra, 2009, p.195

⁶⁰⁴ Arnaud Teyssier, *Histoire de la V^e République (1958-2011)*, ivi, 676-679

⁶⁰⁵ *Ivi*, 683-688

⁶⁰⁶ Samy Cohen, *La diplomatie française dans la cohabitation*, Edizioni Esprit, No. 264 (6), 2000 (pp. 45-60), p.16

e non meno, e per questo scopo annunciò una “New Partnership for Africa” franco-britanniche che sarebbe iniziata l’anno successivo.⁶⁰⁷ L’inversione di rotta del governo Jospin nella politica del continente sarà comunque evidente due anni dopo, quando il governo socialista si rifiuterà di intervenire in occasione del colpo di Stato in Costa d’Avorio, generando incomprensioni con l’Eliseo.⁶⁰⁸ A fronte di queste divergenze, la coabitazione tra Chirac e Jospin si rivelerà più efficace e meno problematica in molti altri scenari, come il Medio Oriente.

La questione che si pose con maggiore insistenza a partire dalla seconda metà degli anni ’90, come visto nel capitolo precedente, era proprio l’Iraq, sottoposto ad un regime sanzionatorio fin dalla prima guerra del Golfo per aver ripetutamente ostacolato le operazioni degli ispettori ONU che dovevano verificare l’adempimento delle clausole armistiziali che prevedevano lo smantellamento completo di tutti i programmi di armi di distruzione di massa. La Francia, insieme al Regno Unito e agli Stati Uniti, si era impegnata a pattugliare i cieli iracheni dalla fine del conflitto, ma a differenza di Regno Unito e Stati Uniti aveva mantenuto con il regime di Saddam legami economici e una “sezione d’interesse” che, sebbene lo status diplomatico ridotto, rimarrà un’importante fonte di informazioni per tutti gli eventi successivi.⁶⁰⁹ I legami tra Francia e Iraq in un periodo di forte isolamento mediorientale non sorprendono se si considera la storia delle relazioni tra i due stati negli anni precedenti. In effetti, i rapporti franco-iracheni contemporanei si possono far risalire al 1975, quando fornì al Paese mediorientale un supporto in funzione anti-iraniana. L’accordo prevedeva un aiuto in armi convenzionali e la fornitura di un reattore nucleare, denominato Osirak dai francesi e Tammuz I dagli iracheni.⁶¹⁰ Negli anni di Mitterand, proprio i rapporti tra Parigi e Baghdad erano diventati economicamente floridi, ed erano stati basati su uno scambio reciprocamente vantaggioso tra materie prime e prodotti finiti; il regime di Saddam, impegnato nella fine degli anni ’80 nella costruzione di un moderno arsenale funzionale alla leadership di Baghdad in Medio Oriente, aveva iniziato ad acquistare dalla Francia armamenti di vario tipo ma soprattutto caccia Mirage 2000, F1 ed elicotteri Gazelle.⁶¹¹ Il pagamento alle compagnie della Difesa francesi era stato possibile attraverso la vendita di petrolio allo stesso governo Mitterand, che in questo modo finanziava indirettamente la propria industria bellica. Nel solo 1984 l’export di armi verso l’Iraq rappresentò quasi metà dell’export totale di armamenti francese, il che rende l’idea di questo scambio tra petrolio ed armi fosse profittevole.⁶¹² La vicinanza franco-irachena negli anni ’80 era diventata molto stretta, anche attraverso la mediazione dell’esponente del partito Ba’athista ritenuto più affidabile dall’occidente ossia l’allora ministro degli esteri Tariq Aziz. L’interesse francese per l’Iraq nel corso degli

⁶⁰⁷ Ivi, p.17

⁶⁰⁸ Ivi, p.53

⁶⁰⁹Frédéric Bozò, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, ivi, posizione 899

⁶¹⁰ Ivi, posizione, 471

⁶¹¹ Kenneth R.Timmerman, *The French Betrayal of America*, Crown Publishing Group, Kindle Edition, p.114

⁶¹² Ivi, pp.105-115

anni '80 è testimoniata del resto dagli sforzi di Mitterand fatti dopo l'invasione del Kuwait, e concertati con l'Unione Sovietica, per evitare un intervento internazionale e risolvere la crisi con la mediazione dei Paesi arabi. La mediazione, come è noto, fu destinata all'insuccesso.⁶¹³ Dopo la guerra del Golfo, alla quale la Francia partecipò insieme alla vasta coalizione internazionale a guida statunitense, i due Paesi tentarono subito di riprendere i rapporti economici e politici. Il governo Balladur e quello Jospin prima sosterranno in particolare gli sforzi di due compagnie petrolifere, Elf e Total, nella firma di contratti con il governo iracheno e iraniano tra il 1994 e il 1996. Sebbene gli Stati Uniti avessero visto di cattivo occhio le operazioni, concluse con un regime sottoposto a sanzioni dalle Nazioni Unite, le imprese francesi godranno comunque di una certa libertà d'azione, anche grazie ad uno status di eccezione che le esentava dalle restrizioni più dure imposte dall'amministrazione Clinton. Tra i contratti conclusi in questi anni quello di Total con il governo iracheno sembra il più significativo, probabilmente basato su cifre di scambio vicine ai 50 miliardi di dollari in 7 anni (1994-2001).⁶¹⁴

Jacques Chirac appena insediato aveva lavorato alacremente con gli Stati Uniti per allentare l'embargo dell'Iraq, contribuendo alla genesi del programma umanitario *Oil for food*. Il Programma, garantito dalla Risoluzione 986 delle Nazioni Unite, autorizzava Baghdad ad esportare petrolio in cambio di cibo e medicinali, anche se ben presto le categorie incluse tra quelle consentite si ampliarono notevolmente.⁶¹⁵ Jospin e Chirac, come si diceva, manterranno una buona cooperazione nella strategia mediorientale francese, con lo scopo comune di presentare il Paese come mediatore nel dialogo israelo-palestinese. Nel perseguire questo obiettivo a partire dal '98 diverrà sempre più importante il ruolo del Presidente egiziano Hosni Mubarak.⁶¹⁶ La strategia diplomatica francese, unita alla ripresa delle relazioni commerciali, avrà necessariamente ripercussioni sull'evoluzione della questione irachena. Le prime divergenze si notarono nel dicembre 1996, quando gli Stati Uniti e il Regno Unito estesero la no-fly zone sui cieli iracheni senza l'approvazione di Parigi. Il risultato fu il ritiro della Francia dal pattugliamento. Due anni più tardi, nel marzo del '98, il governo Jospin e l'Eliseo lavorarono alacremente per una ripresa del dialogo dell'Iraq con le Nazioni Unite, tanto da organizzare una visita del Segretario Generale Annan a Baghdad, avvenuta tra l'altro grazie al prestito di aerei francesi. La Risoluzione 1154 del Consiglio di Sicurezza, inizialmente accettata da Saddam Hussein, che prevedeva l'ingresso di ispettori internazionali nel Paese fu il coronamento di queste manovre diplomatiche.⁶¹⁷ Nonostante questi segnali di distensione, la situazione peggiorerà, come si è visto, proprio

⁶¹³ Martin Harrison, *De Gaulle to Mitterrand: Presidential Power in France*, New York University Press, New York, 2003, pp.183-188

⁶¹⁴ Kenneth R. Timmerman, *The French Betrayal of America*, ivi, p.191

⁶¹⁵ Pia Christina Wood, *Chirac's New Arab Policy and Middle East challenges : the Arab-Israeli conflict, Iraq and Iran*, ivi, p.573

⁶¹⁶ *Ivi*, pp.563-566

⁶¹⁷ *Ivi*, pp.575-576

nel corso di quell'anno, a causa di una sostanziale ritrattazione irachena. Quando, nel dicembre del '98, le forze anglo-americane bombardarono l'Iraq con l'operazione "Desert fox", come risposta alla mancanza di collaborazione del regime con gli ispettori, la Francia, la Russia e la Cina si dissociarono dall'accaduto, portando le loro rimostranze anche in sede ONU. Secondo il governo francese la misura "contenitiva" era priva di legittimità internazionale, priva com'era di un espresso consenso delle Nazioni Unite, e per di più turbava il processo di pace regionale, come sostennero all'epoca molti membri della Lega Araba.⁶¹⁸

Tra il 1999 e il 2001 il processo di "europeizzazione" della politica estera francese raggiunse un nuovo livello di approfondimento, facendo dimenticare la reputazione euroscettica che aveva accompagnato la prima fase della carriera politica di Chirac. I progetti sulla forza di reazione rapida, gli sviluppi di Saint Malo e la già vista cooperazione anglo-francese rimasero per tutto il periodo un pilastro dell'integrazione europea. Nonostante una certa resistenza iniziale dovuta alla scarsa sintonia con Gehrard Schroder, insediatosi nell'ottobre '98, il Presidente francese provò anche nella seconda parte del suo mandato a coinvolgere la Germania in questi sviluppi, con esiti alterni.⁶¹⁹ Un simbolo di questa "europeizzazione" della politica estera e di difesa francese è peraltro dimostrato dall'evoluzione della dottrina strategica nucleare: nel giugno 2001, all'Accademia militare di Tolosa, Chirac pronunciò un celebre discorso sulle capacità francesi di deterrenza, che sembrò alludere ad un'estensione dell'"ombrello protettivo" della protezione missilistica francese a tutto il territorio europeo.⁶²⁰ Nello stesso periodo si ebbero continui riferimenti da parte del Presidente alla visione di un'Unione Europea come "potenza alternativa" agli Stati Uniti in un mondo "multipolare". Questo multipolarismo delle relazioni internazionali doveva essere per Chirac basato su un consenso realisticamente perseguibile tra quelli che potevano essere i poli dell'ordine mondiale del domani; la Cina, la Russia, gli Stati Uniti e l'Unione Europea. Le riflessioni dell'Eliseo nonostante le premesse, non sembrarono però mai alludere alla possibilità che la Francia o il Regno Unito cedessero il proprio seggio al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite all'UE, uno dei passaggi apparentemente mancante per una completa legittimità dell'organismo, almeno seguendo i citati presupposti.⁶²¹ Ciò potrebbe essere in parte dovuto d'altro canto

⁶¹⁸ Martin Harrison, *De Gaulle to Mitterrand: Presidential Power in France*, ivi,

⁶¹⁹ Come notato da K.Milzow, tra il 2000 e 2001 ci sono scarsi riferimenti alla politica di difesa nelle relazioni franco-tedesche, soprattutto nelle conferenze stampa e negli incontri ufficiali di Chirac e Schroeder; Katrin Milzow, *National Interests and European Integration: Discourse and Politics of Blair, Chirac and Schröder*, Palgrave Macmillan, Londra, 2012, p. 152

⁶²⁰ David S. Yost, *France's New Nuclear Doctrine*, International Affairs, Royal Institute of International Affairs, Vol. 82, No. 4, 2006 (pp. 701-721), pp. 708-709

⁶²¹ Il dibattito emerse periodicamente durante il mandato di Chirac all'Eliseo, venendo sempre accantonato (Elisabeth Wise, *Debate over EU Security Council seat 'premature'*, European Voice, Politico, 1/11/1995). Dopo il fallimento iracheno comunque Chirac farà più volte riferimento alla necessità di riformare il Consiglio di Sicurezza, estendendone la membership alla Germania e all'Africa (Thomas G.Weiss

al ruolo in trasformazione dell'Unione Europea nel panorama internazionale, e all'assenza di una reale guida a capo della politica estera comune.⁶²² L'interesse francese a fare dell'UE un "polo d'attrazione" globale, soprattutto per il suo "vicinato" mediterraneo sarà un elemento di grande importanza per comprendere la reazione di Parigi all'undici settembre e alla guerra in Iraq.

Il momento della solidarietà (2001)

L'undici settembre 2001 Jacques Chirac si trovava a Rennes, per un incontro organizzato al salone dell'agricoltura. Secondo quanto riportato dallo stesso presidente, fu la stampa ad informarlo di ciò che stava avvenendo a New York, anche prima del Segretario Generale dell'Eliseo, Dominique De Villepin, che si trovava con lui per l'organizzazione dell'evento. Il presidente abbandonò di fretta il palco per tornare a Parigi, dove organizzò un incontro con il primo ministro Lionel Jospin e lo stesso De Villepin.⁶²³ Sempre secondo quanto riporta lo stesso Presidente la riunione sarebbe stata tesa: Jospin avrebbe infatti, poco cerimoniosamente, rammentato a Chirac che il governo era pienamente coinvolto nella tutela del Paese da eventuali attacchi, essendo sua prerogativa la difesa dello spazio aereo. Chirac avrebbe replicato che comunque, in quanto capo delle forze armate, doveva essere il Presidente della Repubblica responsabile di ogni misura di questo genere. La seconda azione compiuta dal Presidente fu, significativamente, chiamare gli alleati più stretti della Francia in Europa, ossia il Primo ministro Blair e il Cancelliere Schroder, anche prima di Bush.⁶²⁴

Chirac riuscirà a raggiungere il presidente al telefono il giorno successivo, esprimendogli ovviamente amicizia e solidarietà. Lo stesso giorno seguiranno chiamate con altri leader europei: Prodi, Aznàr e Berlusconi.⁶²⁵ Una volta compreso che il pericolo di un attentato sul suolo francese non era imminente, l'Eliseo al pari di Downing Street chiederà ai suoi analisti di dare un'interpretazione degli avvenimenti e capire quali potessero essere le reazioni prevedibili soprattutto in Medio Oriente e nel mondo arabo. Il report finale che ne seguì, a firma di Alain Chouet, esperto di Islam e funzionario del DGSE, non esitò ad additare Osama Bin Laden come principale responsabile degli avvenimenti terroristici, esattamente in linea con le valutazioni anglo-britanniche corrispondenti. L'interpretazione di Chouet fu che gli eventi dell'undici settembre costituissero un atto

e Karen E.Young, *Compromise and Credibility: Security Council Reform?*, Security Dialogue vol. 36, No. 2, 2005 (pp. 131-154)

⁶²² Si rimanda alle considerazioni incluse nel primo capitolo

⁶²³ Jacques Chirac, *My Life in Politics*, ivi,, pp.249-250

⁶²⁴ Ibidem

⁶²⁵ Sulla chiamata con Berlusconi, che si rileverà sorprendentemente significativa, si rimanda al prossimo capitolo

isolato e fundamentalmente non diverso da ciò che Al Qaeda aveva già tentato a Nairobi nel '98 o con la USS Cole nel 2000; atti puramente simbolici, di complessità sempre maggiore, mirati ad attirare l'attenzione più dei leader sunniti che dell'occidente.⁶²⁶ Quest'analisi trovò il supporto di gran parte della classe politica francese, spingendo Chirac a sostenere (secondo il giornale *Le Monde*) che la lotta statunitense contro il terrorismo era coincidente con l'interesse nazionale del Paese.⁶²⁷ Lo stesso tema della sovrapposizione di interesse tra la sconfitta di Al Qaeda e la politica interna ed estera francese sarà il tema ricorrente non solo dei primi giorni dopo gli attentati, ma delle prime settimane. La parola d'ordine della battaglia comune per la civiltà comparirà sovente nelle dichiarazioni del ministro degli esteri Vèdrine per esempio, per poi essere ripresa da Chirac in un discorso ufficiale il 25 ottobre.⁶²⁸ Questa coincidenza di interessi tra Francia e Stati Uniti, al di là delle apparenze, conteneva probabilmente già in sé i germi di un sospetto di fondo da parte del Presidente della Repubblica e del governo Jospin sul vero scopo dei "consigli di guerra" che si avvicendarono a Camp David subito dopo gli attentati. Se infatti da una parte il governo dei Parigi, come visto, fu uno dei primi a richiedere l'attivazione dell'articolo 5 della Nato insieme al Regno Unito già il 12 settembre, è vero d'altro canto che proprio le reazioni di diversi membri dell'Esecutivo (come il ministro della Difesa Alain Richard), furono di segno fortemente scettico verso la campagna in Afghanistan a partire dal 15/16 dello stesso mese, ossia prima ancora che la delegazione francese raggiungesse il Centcom americano.⁶²⁹

Secondo Bozo, Mirow ed altri autori la ragione di questo iniziale distacco, che sarà percettibile in modo più evidente in occasione della visita di Chirac a Washington, sarebbe dovuto proprio alla diversa interpretazione che il concetto di "guerra al terrore" avrebbe rappresentato per i due partner: mentre secondo la Francia i contorni del conflitto sarebbero stati politici e tesi a sottrarre il Medio Oriente alla fascinazione per Osama Bin Laden, per gli Stati Uniti lo scontro si sarebbe tinto subito di un connotato militare.⁶³⁰ Questa diversa sfumatura sul conflitto imminente sarebbe stata da subito palese, tanto da emergere con chiarezza per l'appunto il 18 settembre successivo, nel corso di una visita diplomatica negli Stati Uniti del Presidente Chirac e del ministro degli esteri Hubert Vèdrine. La visita, programmata da tempo per parlare dei diritti dei minori alle Nazioni Unite, ebbe luogo sembra su insistenza dell'amministrazione americana nonostante le offerte francesi di cambiamento di calendario, trasformandosi chiaramente da incontro di routine ad occasione di incontro transatlantico dopo la tragedia degli attentati. Nel

⁶²⁶ Bozò pone particolare enfasi su questo punto, chiamando il Report Chouet "l'inizio del malinteso" franco-anglosassone; Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, ivi, posizione 1678-1694

⁶²⁷ Wilhelm Mirow, *Strategic Culture, Securitisation and the Use of Force: Post-9/11 Security Practices of Liberal Democracies*, Routledge, New York, 2016, p. 143

⁶²⁸ Jason W. Davidson, *America's allies and war: Kosovo, Afghanistan and Iraq*, ivi, p.117

⁶²⁹ *Le monde*, *La coalition internationale autour de Washington s'élargit*, 16/9/2001

⁶³⁰ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, ivi, posizione 1678-1694

corso dell'incontro oltre oceano il Presidente francese avrà occasione di incontrare George W. Bush il 18 settembre e di visitare insieme a Rudolph Giuliani New York il giorno successivo. Proprio durante la conferenza stampa alla Casa Bianca tuttavia, Chirac scelse attentamente di evitare ogni possibile riferimento ad una "guerra" in corso, preferendo parlare genericamente di "conflitto contro il terrorismo".⁶³¹ Anche a New York, interrogato sulla guerra contro Al Qaeda, egli puntualizzò che non c'era alcuna guerra in corso, ma un confronto valoriale.⁶³² Queste differenze sul momento furono comunque poco visibili, e comprensibilmente la stampa sia americana sia quella francese si concentrarono più sul tema della solidarietà transatlantica che sulle sfumature di linguaggio.⁶³³ Grazie a questa coincidenza, Chirac sarà il primo Capo di Stato straniero a visitare i luoghi del disastro a New York e Washington, un fatto questo che contribuirà temporaneamente ad innalzarne la popolarità nei due Paesi.⁶³⁴ Il viaggio americano di Chirac e Vèdrine diede inizio ad un periodo molto intenso che si sarebbe protratto nei due mesi successivi, sovrapponendo i temi di politica estera all'inizio della campagna per le presidenziali francesi, nelle quali sia Chirac che il Primo ministro socialista Jospin dichiararono di volersi candidare. La campagna elettorale, che nelle speranze di entrambi gli attori avrebbe sciolto la "paralisi" della cohabitation, si sarebbe prevedibilmente disputata anche sulla guerra in Afghanistan e sui rapporti con il mondo musulmano.⁶³⁵

Tra la fine di ottobre e novembre la Francia iniziò a gettare le basi per il suo impegno futuro, su un doppio binario militare e diplomatico. Per quanto riguarda il primo ambito, esso inizialmente gravitò sulla partecipazione francese alle operazioni in Afghanistan. La scelta di inviare truppe a fianco degli Stati Uniti era considerata da Chirac come necessaria e "automatica" dopo l'attivazione dell'articolo 5, ma in questo il Presidente doveva tenere conto anche dell'opinione del Primo ministro Jospin, tradizionalmente molto critico della Nato e poco incline ad assecondare interventi all'estero. O per convinzione o per tenere fede ai presupposti della "coabitazione" tuttavia, il governo acconsentirà subito all'invio di truppe,⁶³⁶ e anzi si muoverà autonomamente per mettere all'opera il servizio segreto DGSE, che aveva in Afghanistan una rete di contatti notevole.⁶³⁷ Ne seguirà l'invio a metà settembre di una delegazione presso il Quartier generale del Centcom, dove iniziò a prendere forma l'operazione "Hèracles", ossia l'invio di prime forze aereo/navali nell'Oceano Indiano. I collegamenti tra l'Eliseo e l'Hôtel de Brienne, sede dello Stato maggiore della Difesa, furono in parte tenuti da Peer de Jong, attaché militare del Presidente Chirac e di Mitterrand prima ancora. Come sottolineato ancora una volta da

⁶³¹ Ivi, posizione 1770

⁶³² Wilhelm Mirow, *Strategic Culture, Securitisation and the Use of Force: Post-9/11 Security Practices of Liberal Democracies*, ibidem

⁶³³ Terence Neilan, *Chirac, on Visit to New York, Praises Giuliani and the City*, New York Times, 19/9/2001

⁶³⁴ Harry de Quetteville, *Chirac's popularity soars to record*, The Daily Telegraph, 29/9/2001

⁶³⁵ Kenneth R. Timmerman, *The French Betrayal of America*, ivi, p.222

⁶³⁶ Yoanna Sultan-R'bibo e Michaël Guedj, *11 Septembre, Paris, 14h46*, ivi posiz.977-985,

⁶³⁷ Ivi, posiz.1151-1158

Bozo, i problemi a cui andò incontro la partecipazione militare francese in Afghanistan furono contraddistinte da una difficoltà sia politico/organizzativa sia logistico/operativa. Dal punto di vista organizzativo le interviste condotte dallo storico francese hanno riscontrato una certa mancanza di indicazioni e di comunicazioni tra le delegazioni americana e francese, ed una confusione iniziale sul tipo di supporto fattuale desiderato da Washington.⁶³⁸ Dal punto di vista più operativo, invece, non giovò all'organizzazione iniziale di "Hèraclès" il fatto che la portaerei Charles De Gaulle, ammiraglia e cuore strategico delle forze di proiezioni nazionali, fosse proprio tra settembre e ottobre inutilizzabile a causa di riparazioni. Questa deficienza rese sul momento difficile organizzare un dispiegamento su lunga distanza che, secondo la dottrina strategica di Parigi, avrebbe dovuto gravitare proprio intorno a questo nuovo asset.⁶³⁹

Sul secondo ambito, quello più strettamente diplomatico, Chirac si mosse prevedibilmente verso il mondo arabo, facendosi coadiuvare da Jean-Marc de La Sablière, suo consigliere diplomatico ed ex ambasciatore al Cairo.⁶⁴⁰ Il primo incontro ufficiale all'Eliseo fu con il primo ministro libanese Rafic Hariri, uno dei partner più stretti del Presidente francese in Medio Oriente.⁶⁴¹ A questa visita seguirà dappresso il 24 settembre quella del con il Presidente egiziano Hosni Mubarak, impegnato in un "tour europeo" in seguito agli attentati che l'avrebbe portato, dopo Parigi, prima a Roma e poi a Berlino.⁶⁴² Durante quest'ultima visita diplomatica, contrassegnata da un'identità di vedute tra i due leader, emersero con chiarezza i temi che avrebbero contraddistinto la posizione francese nei mesi seguenti, ossia la necessità di proporzionare la risposta statunitense alla minaccia in corso, ma anche la risolutezza nel condannare il regime talebano.⁶⁴³ La sintonia sulla necessità di condannare l'Afghanistan e di isolarlo politicamente non sorprende, considerando che appena due mesi prima il Consiglio di sicurezza dell'Onu aveva espresso preoccupazione verso il rispetto dei diritti umani nel Paese.⁶⁴⁴ Ad essere indicativi tuttavia sono i continui richiami alla prudenza da parte del governo di Parigi già nelle primissime settimane dopo gli attentati, stante anche una incertezza (e conseguente prudenza) sui contorni e gli obiettivi della campagna militare già lanciata dagli Stati Uniti.⁶⁴⁵

⁶³⁸ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, ivi, posizione 1829

⁶³⁹ Assemblea Nazionale Francese, *loi no. 94-507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000*, JORF n°145 du 24 juin 1994

⁶⁴⁰ Yoanna Sultan-R'bibo e Michaël Guedj, *11 Septembre, Paris, 14h46*, posiz.1297

⁶⁴¹ Kuwait News Agency, *Chirac, Al Hariri discuss international situation*, Parigi, 22/9/2001; <https://www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=1192849&language=en>

⁶⁴² Albawaba News, *Mubarak Starts European Tour in Wake of US Attacks*, 23/11/2001; <https://www.albawaba.com/news/mubarak-starts-european-tour-wake-us-attacks>

⁶⁴³ Dalla conferenza stampa emerse anche una certa cautela nell'additare Osama Bin Laden come responsabile delle stragi, nonostante le analisi ufficiali commissionate dal governo francese (ma non divulgate); <https://www.voanews.com/archive/mubarak-condemns-terrorism-urges-caution-2001-09-24>

⁶⁴⁴ Nazioni Unite, *Press Statement by the Security Council on Afghanistan*, 19 luglio 2001

⁶⁴⁵ La necessità di circoscrivere l'intervento militare era stato anche un refrain di Chirac a Vèdrine a Washington; Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, ivi, posizione 1838

Oltre al mondo arabo, la seconda priorità dell'Eliseo in queste settimane sarà, ovviamente, la dimensione europea della guerra al terrore, gravitante intorno al rapporto con Berlino, ma ancor di più con Londra. Proprio a fine settembre infatti, Blair tornerà dal suo viaggio a Washington più sicuro che mai sulla relazione speciale con gli Stati Uniti e sulla necessità di organizzare una "gamba di supporto europea" all'intervento in Afghanistan; il governo Jospin era chiaramente uno dei perni principali sui quali questa coalizione europea avrebbe dovuto poggiare.⁶⁴⁶ La speranza di Blair nell'attualità del contesto francese non poteva evitare di confrontarsi però con la complessità del rapporto che il leader laburista britannico aveva costruito negli anni precedenti con Jospin da un lato e con Chirac dall'altro. Questi rapporti, in realtà, avevano una natura politica e umana di lunga data che trascendeva le necessità diplomatiche contingenti. Come nel caso dell'Italia e della Germania, anche in Francia la parte riformatrice del partito socialista guardava a Blair come un potenziale modernizzatore della scena politica, contrapposto al vecchio socialismo di Jospin, refrattario ad aperture giudicate troppo liberali. Per lo stesso motivo Blair, fin dal suo primo discorso davanti all'Assemblea Nazionale tre anni prima, era tenuto in maggiore considerazione dal centrodestra che dal partito socialista al governo, fatto questo che aveva reso complesse le relazioni con l'Esecutivo di Parigi.⁶⁴⁷ Al contrario Chirac, per ragioni speculari, era stato considerato a ragione il Capo di Stato europeo più vicino a Londra fino a quel momento.⁶⁴⁸ Il primo effetto che l'undici settembre ebbe sui rapporti tra l'Eliseo e Downing Street fu quello di rafforzare ulteriormente la collaborazione franco-inglese. Questo fu evidente nel corso dell'incontro bilaterale del 20 settembre 2001, organizzato il giorno prima del Consiglio Europeo straordinario convocato come visto sull'Afghanistan. L'incontro era avvenuto proprio mentre Chirac tornava da Washington e Blair vi si recava per assistere al discorso di George W. Bush di fronte al Congresso. Nel corso della conferenza stampa seguita alla riunione bilaterale, Chirac aveva sottolineato come gli Stati Uniti non potessero pensare ad un intervento militare condotto "senza consultare" Francia e Regno Unito, i quali avrebbero ovviamente contribuito allo sforzo bellico se e qualora coinvolti nell'organizzazione della campagna.⁶⁴⁹ Già da questo primo incontro si può evincere l'intenzione, evidente a partire da ottobre, di legare le sorti dei due Paesi, creando quello che sarebbe potuto divenire un "nucleo di coordinamento" europeo guidato dai due Stati. Da quanto riportato da Alaister Campbell, nel corso di queste giornate Chirac e Jospin,

⁶⁴⁶ Si rimanda al capitolo precedente

⁶⁴⁷ Durante il suo discorso di insediamento alla Presidenza del Consiglio Europeo, Blair terrà un discorso dai toni riformisti che sembrava mirato proprio a criticare il PS di cui Jospin era espressione; Philippe Le Corre, *Tony Blair, les rendez-vous manqués. Editions Autrement*, 2003, p.33

⁶⁴⁸ Oltre ai rapporti istituzionali tra i due Stati ai quali si è già fatto riferimento, Chirac e Blair avevano anche un rapporto personale che si era rafforzato in particolar modo alla fine degli anni '90, giocando certamente un ruolo nel progredire dell'agenda politica bilaterale tra i due Stati. Su questo si rimanda a Philippe Le Corre, *Tony Blair, les rendez-vous manqués. Editions Autrement*, 2003 (op.cit.)

⁶⁴⁹ Ufficio Stampa dell'Eliseo, *Point de presse conjoint de M. Jacques Chirac, Président de la République, et M. Tony Blair, Première ministre du Royaume-unis de Grande-Bretagne et d'Irlande du nord*, 20/9/2001

interrogati da Blair, si sarebbero dimostrati scettici verso un coinvolgimento del G8, bocciando di fatto la proposta in tal senso proveniente dal Cancelliere tedesco Schroder e insistendo sul carattere europeo di ogni iniziativa.⁶⁵⁰

La speranza del governo francese era, probabilmente, quella di immaginare una risposta europea che potesse gravitare intorno all'entente franco-britannica, sulla scorta di quanto fatto fino a quel momento con l'avanzamento della PESC. Questo sospetto appare plausibile sia considerando l'enfasi con la quale Chirac iniziò a far riferimento nei suoi colloqui con Bush dai primi di ottobre alla necessità di riconoscere un contributo "europeo" alla campagna,⁶⁵¹ sia evidentemente alla luce del meeting a tre di Gand, organizzato con Blair proprio per concordare una posizione comune. Anche il sorvolo dello spazio aereo francese concesso agli aerei militari americani e ai britannici da parte di Chirac, vincendo le resistenze di Jospin, potrebbe essere inquadrato di conseguenza.⁶⁵² Ciò nonostante, il fallimento dell'incontro a tre del 19 ottobre e quello del mini-summit con Aznar, Berlusconi e Solana il 5 novembre sembrò allontanare ogni ipotesi di reale coordinamento, indebolendo la strategia coordinata dell'Eliseo e Downing Street.⁶⁵³ Al contempo, la sostanziale stasi dei rapporti al Centcom, la mancata attivazione della Nato, e la generale assenza di indicazioni provenienti da oltreoceano resero sempre più improbabile l'eventualità di un ruolo di primo piano per la Francia nelle operazioni.⁶⁵⁴ La domanda di supporto da parte della coalizione giungerà infine a Parigi solo alla fine di ottobre, appena tre settimane prima della caduta di Kabul. La richiesta americana di forze speciali e aerei Mirage sarà accolta positivamente dall'Eliseo, ma anche in questo caso il dispiegamento dei mezzi richiesti avverrà in tempi e modi diversi da quelli sperati: mentre i primi reparti di fanteria francese giungeranno a Mazar E-Sharif pochi giorni dopo la presa della città, la portaerei De Gaulle, insieme alle fregate La Motte-Picquet, Jean de Vienne, Jean Bart e al sottomarino nucleare Rubis riuscirà a raggiungere l'Oceano Indiano solo a dicembre. Gli aerei Mirage vedranno invece i cieli afgani solo a febbraio, a quanto pare per un problema di sorvolo dello spazio aereo uzbeko.⁶⁵⁵ Come conseguenza di questo ritardo, la forza imbarcata sulla De Gaulle, composta da nuovi aerei a decollo verticale Dassault-Breguet Super Étendard, sarà l'unica ad intervenire a fianco degli alleati nella fase conclusiva delle operazioni. La lentezza di questo primo intervento militare nella campagna contro il terrore ebbe conseguenze non trascurabili per l'Eliseo, e la durata e

⁶⁵⁰ Alaister Campbell, *The Campbell diaries*, September 21, 2001

⁶⁵¹ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, ivi, posizione 1911

⁶⁵² Yoanna Sultan-R'bibo e Michaël Guedj, *11 Septembre, Paris, 14h46*, posizione 1700-1716

⁶⁵³ Già il 6 novembre Chirac inizierà a ridimensionare la portata militare della guerra al terrore, parlando della diplomazia come un'arma alternativa che la Francia era disponibile ad utilizzare in Medio Oriente; John Henley, *Chirac urges diplomacy weapon – a subtle shift in French stance*, *The guardian*, 6/11/2001

⁶⁵⁴ Come rivelato dal consigliere diplomatico La Sablière, il Presidente avrebbe in privato più volte espresso la convinzione che gli americani volessero agire soli e che l'esclusione francese fosse voluta; Yoanna Sultan-R'bibo e Michaël Guedj, *11 Septembre, Paris, 14h46*, posizione 1890

⁶⁵⁵ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, ivi, posizione 1878

complessità della crisi furono più importanti di quanto comunemente si creda. L'impazienza del Presidente Chirac e la grossa delusione da parte sua per il ritardo dell'impiego delle forze armate sicuramente lasciarono il segno, anche in ragione della diffusa convinzione, nei media e ad Hotel Matignon, che il Paese si stesse rendendo "ridicolo" di fronte agli Stati Uniti ma soprattutto ai britannici.⁶⁵⁶

Le difficoltà francesi in Afghanistan si inseriranno in un quadro più ampio di consultazioni sulla politica europea di sicurezza e difesa che avranno luogo tra Italia, Francia e Germania alla vigilia del vertice di Laeken. Questo passaggio istituzionale doveva essere, dal punto di vista francese, prioritario per completare le riforme iniziate due anni prima ad Helsinki, concretizzando la "forza di reazione rapida europea" e il suo comando autonomo dalla Nato. Sul piano delle riforme istituzionali invece, il vertice avrebbe dovuto essere, sempre secondo le speranze di Chirac (condivise come visto dalla Commissione Europea) un momento chiave di una semplificazione istituzionale, atto a concludere il processo iniziato a Nizza.⁶⁵⁷ La preparazione del terreno per il vertice di Laeken si rivolse in modo prioritario e prevedibilmente alle tradizionali alleanze europee con cui Chirac aveva portato avanti la sua politica estera nel continente, ossia la Germania di Schroder e il Regno Unito di Blair. Questa doppia direttrice per l'Eliseo non era priva di difficoltà. Se infatti da una parte Berlino era notoriamente favorevole ad un processo che si risolvesse in un salto federale, propedeutico alla creazione di una costituente che allargasse i poteri della Commissione, il governo di Londra era tradizionalmente scettico verso l'idea. Similmente, se la Germania sembrava vedere di buon occhio l'evoluzione autonoma (se non indipendente) della PSDC e delle relative politiche industriali, l'opposto si poteva dire del Regno Unito. L'interesse francese in questo frangente era tentare di tenere in equilibrio questi fattori, per trovare un compromesso mediano che coincidesse con i suoi *desiderata* strategici.⁶⁵⁸ Questo compromesso consisteva in una cooperazione rafforzata in materia di armamenti e in un migliore coordinamento in caso di azioni operative, ma non arrivava a toccare l'eventualità di un esercito comune che uscisse dal controllo nazionale.⁶⁵⁹ Su questo punto sia Lionel Jospin, considerato un "europeista moderato" sia il Presidente della Repubblica sembravano per lo più concordi, anche se probabilmente c'era una differenza di sfumatura percettibile tra il governo, per lo più interessato all'aspetto delle ricadute

⁶⁵⁶ Yoanna Sultan-R'bibo e Michaël Guedj, *11 Septembre, Paris, 14h46*, ivi, posizione 2558-2568

⁶⁵⁷ Gerard Bossuat, *Faire L'europe Sans Defaire La France: 60 Ans De Politique D'unite Europeenne Des Gouvernements Et Des Presidents De La Republique Francaise (1943-2003)*, P.I.E-Peter Lang S.A, Parigi, 2007 pp.194-196

⁶⁵⁸ Nell'indicare le priorità della PSDC negli anni successivi il governo Balladur aveva definito le proposte di una difesa europea federale e quella di un'alleanza europea *à la carte* come "ipotesi estreme, da evitare assolutamente"; Governo francese, *Livre Blanc sur la Défense*, Parigi, 1994, p.31

⁶⁵⁹ Su questo e altri temi concernenti la politica nucleare ed estera anche nel periodo della cohabitation si ricercò la tradizionale coerenza sempre tentata nella Quinta Repubblica tra l'Eliseo e Hôtel de Matignon; Philip Tody, *The fifth French Republic, ibidem*

sul piano industriale della PSDC, e l'Eliseo che invece aveva incoraggiato fin da Saint Malo la creazione di una forza europea di proiezione esterna.⁶⁶⁰

L'incontro di Chirac e Jospin con il Cancelliere Schroder il 23 novembre e quello con Tony Blair il 29 novembre avevano come obiettivo proprio quello di rafforzare i due pilastri sui quali la Francia stava tentando la conclusione del dossier sulla difesa comune prima del lancio del processo costituente, ossia da una parte la costruzione di sistemi europei che coinvolgesse le più grandi industrie del settore, esemplificata dal sostegno all'aereo di trasporto Airbus A 400M,⁶⁶¹ e dall'altra la chiusura di un accordo di massima sul modo in cui si sarebbe strutturata la forza di reazione rapida e il suo comando. Questi argomenti sulla sicurezza comune si accavallarono inevitabilmente con l'evoluzione della campagna in Afghanistan, l'altro tema caldo del periodo. A questo riguardo, la conferenza stampa di Chirac con Schroder rappresenta la prima tangibile dimostrazione di insofferenza francese verso l'alleato americano. Nelle conclusioni dell'incontro, tenutosi a Nantes, il Presidente della Repubblica per la prima volta commentò le richieste americane per la campagna al terrore definendole "modeste", e sminuendo le difficoltà francesi a raggiungere Mazar e Sharif. Allo stesso tempo il responsabile dell'Eliseo sottolineò più volte come non ci fosse in Afghanistan un contributo inglese diverso da quello europeo; le minimali richieste di supporto del Centcom erano state presentate a Parigi, Londra, Roma e Berlino allo stesso modo e negli stessi tempi, e gli Stati europei si sarebbero attenuti alle indicazioni provenienti da Washington dato che il conflitto "riguardava soprattutto gli americani". Il contributo europeo al Paese, più tangibilmente, avrebbe invece potuto venire dal vertice di Bonn, in cui sia Chirac che Schroder ponevano la loro fiducia.⁶⁶²

Al vertice con Schroder ne seguì pochi giorni dopo uno con il governo italiano e Silvio Berlusconi, organizzato a Périgueux, in Nuova Aquitania. Anche nel corso di questo incontro, la delegazione francese sollevò le stesse questioni, ponendo al centro dell'agenda la cooperazione per la realizzazione di un nuovo aereo da trasporto tattico, verso il quale l'Italia aveva già mostrato dei dubbi,⁶⁶³ e anche la cooperazione per la realizzazione dell'elicottero H90.⁶⁶⁴ Nonostante l'enfasi posta da Chirac e da Jospin verso il sostegno italiano per i progetti comuni in materia di Difesa questo bilaterale fu forse il

⁶⁶⁰ Il governo Jospin in particolare non sembrava assolutamente vicino all'idea di una "Europe puissance", e lo stesso primo ministro si era dimostrato poco interessato ad un ruolo operativo per la futura PSDC; Yves Boyer, *France and the European Security and Defence Policy: A Leadership Role among Equals*, Sicherheit Und Frieden (S F) / Security and Peace 19, no. 2, 2001

⁶⁶¹ La storia di questo aereo "europeo" a lunga gittata, prodotto dal consorzio franco-tedesco Airbus, sarà ricca di risvolti politici soprattutto per l'Italia, come spiegato nel prossimo capitolo

⁶⁶² Ministère des affaires étrangères, Direction des services d'information et de presse, *La politique étrangère de la France, textes et documents - 2001*, Issues 9-12, pp.173-180

⁶⁶³ Sull'importanza che questo aereo ebbe nelle relazioni diplomatiche del periodo si parlerà in seguito, nel capitolo dedicato all'Italia

⁶⁶⁴ Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia - 2001, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2004 (published), pp.298-301

meno fruttuoso tra quelli organizzati da Chirac prima di Laeken, complice anche il clima di tensione che si era creato a causa della mancata inclusione dell'Italia a Gand. Nella giornata di colloqui, ai quali fu presente anche il ministro degli esteri italiano Ruggiero, furono in realtà evidenti diverse divergenze tra i due Paesi, e anche la questione afghana fu citata solo promettendo attenzione da parte di entrambi i governi, senza menzionare alcuna strategia comune.⁶⁶⁵

Il 29 novembre fu la volta di Londra. Il meeting con Blair fu uno dei più significativi dopo l'undici settembre, dato che per la prima volta l'Iraq debuttò come argomento di discussione tra le (numerose) delegazioni francese e britannica. L'inizio dei dubbi sulla questione irachena, emersi anche in conferenza stampa, oscurarono al termine dell'incontro un'intesa che altrimenti sarebbe stata perfetta su tutte le questioni che stavano a cuore al governo di Parigi; il tema della forza di reazione rapida, la ricostruzione dell'Afghanistan e il sostegno agli sforzi di Bonn, e infine la cooperazione industriale nel settore della Difesa.⁶⁶⁶ Nonostante queste ombre, esplicitate dall'auspicio di Chirac che l'Iraq rimanesse fuori dalla guerra al terrore e l'implicita rassicurazione di Blair sulla prematurità di qualsiasi obiettivo al di fuori del regime talebano, l'incontro si può definire forse come il più cordiale dei bilaterali di settembre, anche per i significativi contorni personali che ebbe.⁶⁶⁷ L'inizio di un dibattito sulla questione irachena a livello ufficiale tra delegazioni conferma comunque quanto riportato da Bozò, secondo il quale la diplomazia francese iniziò a percepire un rischio concreto di cambio strategico statunitense nella campagna al terrore già da fine novembre, tanto da dare mandato al responsabile della sua "section d'intérêts" a Baghdad di riportare al governo iracheno questa probabile inversione di rotta.⁶⁶⁸

Il fronte internazionale per Chirac non era comunque l'unico da tenere sotto controllo. La guerra in Afghanistan infatti aveva fatto nascere nel Paese un dibattito a pochi mesi dalle elezioni legislative sulle implicazioni del conflitto e il rapporto con il mondo musulmano. A seguito degli attentati si delinearono due diverse interpretazioni degli eventi. Secondo la sinistra e gli ambienti intellettuali vicini al Partito Socialista l'undici settembre era la dimostrazione del fallimento della globalizzazione e dell'intera narrativa (di stampo anglosassone) sulla "fine delle storia". Secondo la destra del Fronte Nazionale, invece, la nuova ondata terrorista sembravano suggerire l'inizio di uno scontro di civiltà contro l'Islam che si sarebbe giocato anche sul territorio nazionale.⁶⁶⁹ Il centrodestra dell'UMP

⁶⁶⁵ Le Monde, *A Périgueux, Français et Italiens s'efforcent de dissiper les malentendus*, 27/11/2001

⁶⁶⁶ Secrétariat général du Gouvernement, *Documents d'actualité internationale*, Issues 1-14, Issue 24, 2002, pp.74-76

⁶⁶⁷ Hugo Young, *Blair and Chirac cool on taking war to Iraq*, The Guardian, 29/11/2001. Per dei dettagli più aneddotici dell'incontro si rimanda allo stesso Hugo Young, interprete occasionale di Blair, che ne ha riportato la storia in *The Hugo Young Papers: Thirty Years of British Politics*, Allen Lane, 2008

⁶⁶⁸ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, ivi, posizione 2178

⁶⁶⁹ Arnaud Teyssier, *Histoire de la V République*, ivi, p.733

guidato da Chirac tentava di dare una spiegazione della contemporaneità mediana e in qualche modo diversa; la crisi del sistema globale si sarebbe dovuta innanzitutto cercare in un problema di *governance* della globalizzazione, e di una mancanza di interesse internazionale per i problemi degli Stati più in difficoltà del mondo.⁶⁷⁰ La questione, apparentemente teoretica, aveva in realtà ripercussioni molto chiare sull'attualità politica francese. Infatti, al di là del vantaggio che un'interpretazione o l'altra avrebbe potuto portare ai singoli schieramenti, ogni visione dicotomica della realtà avrebbe potuto mettere a repentaglio il prestigio interno che il Presidente francese aveva acquisito subito dopo l'undici settembre. Se la visione "socialista" fosse prevalsa, allora le stesse premesse della vicinanza dell'Eliseo a Bush e Blair in Afghanistan sarebbero state messe in dubbio. Se invece si fosse affermata l'interpretazione dello scontro di civiltà ci si sarebbe chiesto, come fecero tra ottobre e novembre diversi giornali, se a guidare l'Europa in questo confronto non fosse chiaramente la Gran Bretagna piuttosto che la Francia.⁶⁷¹

Nonostante le critiche che Chirac subì in patria a fine anno, naturali visto il momento elettorale, il vertice di Laeken rappresentò per la Francia un parziale successo, visto l'insediamento al vertice della Convenzione su futuro dell'Europa di Valéry Giscard d'Estaing, un candidato che lo stesso Chirac aveva sponsorizzato. D'altro canto, per quanto riguarda la sicurezza comune, il vertice si limitò a trattare come visto il tema della "capability", posponendo ogni sostanziale decisione.⁶⁷² L'occasione fu comunque utile per il Presidente per ribadire il carattere "europeo" del conflitto afgano e la sua legittimità con le indicazioni della comunità internazionale.⁶⁷³ Poche settimane più tardi Chirac si rivolse alla nazione per i consueti auguri di fine anno. Nel corso della trasmissione televisiva egli non fece alcun riferimento all'Afghanistan e menzionò solo di sfuggita l'undici settembre, per rivolgere gran parte della sua attenzione all'introduzione dell'euro e in generale al ruolo della Francia nell'Unione Europea. L'espressione "guerra al terrore" non fu mai utilizzata.⁶⁷⁴

⁶⁷⁰ Il 27 dicembre 2001 Chirac scrisse una lettera aperta al magazine "Paris Match". Il Presidente, difendendo la decisione francese di intervenire in Afghanistan, chiese un "momento di riflessione" per valutare nuovi mezzi di aiuto per i popoli oppressi da regimi; Ufficio stampa dell'Eliseo, *Article de M. Jacques Chirac, Président de la République dans Paris Match du 27 décembre 2001, sur les attentats terroristes contre les tours du World Trade Center à New York et le Pentagone, 27/12/2001*

⁶⁷¹ Jacques Viot, *L'entente cordiale dans le siècle*, Odile Jacob, Conseil franco-britannique, Parigi, 2004, p.300

⁶⁷² Eva Gross, *The Europeanization of national foreign policy: continuity and change in international crisis management*, Palgrave Macmillan, Londra, 2009, p.105

⁶⁷³ Ivi, p.106

⁶⁷⁴ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, *Déclaration radiotélévisée de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur l'arrivée de l'euro, la cohésion nationale et le rôle et les responsabilités de l'Etat*, Parigi, 31/12/2001

Offensiva in Medio Oriente (2002)

La priorità di Chirac a partire dal Natale 2001 fu la campagna elettorale per le elezioni legislative dell'anno seguente. Queste elezioni lo vedevano alla guida dell'UMP e contrapposto agli altri due candidati principali: Lionel Jospin per il Partito Socialista e Jean Marie Le Pen per il Fronte Nazionale. Le elezioni legislative si tennero il 21 aprile 2002 e furono vinte al primo turno dal centrodestra (357 seggi), mentre il Partito socialista guadagnò solo 157 rappresentanti all'Assemblea Nazionale. Il neonato UMP, guidato da Chirac, conquistò così una maggioranza inattaccabile. Il 5 maggio seguente Chirac, contrapposto a Le Pen, uscì parimenti vincitore con un 82% di preferenze al secondo turno, anche grazie alla convergenza di tutti i partiti contro il candidato di estrema destra. Questo risultato permise di mettere fine alla coabitazione tra conservatori e socialisti degli anni precedenti.⁶⁷⁵ Dal punto di vista delle relazioni internazionali ed europee la campagna elettorale significò quattro mesi di sostanziale immobilismo negli affari esteri del Paese. L'effetto più concreto della fine della coabitazione fu, secondo diversi commentatori, la "liberazione" di Chirac dal peso di un governo che non aveva mai gradito e che, per quanto riguarda la politica estera, vedeva troppo sbilanciato in chiave anti atlantica.⁶⁷⁶ La scelta del nuovo Presidente del Consiglio non poteva che avvenire tra le personalità dell'UMP considerate più capaci e carismatiche. I contendenti in lizza sembravano essere Dominique De Villepin, ex diplomatico e come già visto a capo della Segreteria di Chirac all'Eliseo, e Nicholas Sarkozy, molto popolare e già ministro del governo Balladur. I due per Chirac avrebbero rappresentato alternative opposte; De Villepin, considerato un tecnico molto vicino al Presidente era per lo più sconosciuto all'opinione pubblica, mentre Sarkozy bilanciava la sua popolarità con la mancanza di fiducia (reciproca) che i circoli vicini all'Eliseo nutrivano nei suoi confronti. La scelta alla fine cadde su Jean Pierre Raffarin, politico locale della regione Poitou-Charentes e considerato un mediatore del partito. Nel nuovo governo a De Villepin saranno assegnati naturalmente gli esteri e a Sarkozy gli affari interni.⁶⁷⁷

L'inversione di tendenza tra il nuovo governo di centrodestra e il vecchio socialista si ebbe per prima cosa sulle spese militari. Nel 2002 si concludeva infatti un periodo di profonda trasformazione delle forze armate francesi che aveva investito il passaggio dalla leva al professionismo, aperto parzialmente l'industria degli armamenti a cooperazioni bilaterali in Europa (contravvenendo al principio gaullista di autosufficienza) e aperto ad una

⁶⁷⁵ Archivi online dell'Assemblea Nazionale, *Élection présidentielle 2002 : résultats des deux tours*, 5/5/2002

⁶⁷⁶ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, ivi, posizione 2413; Gerard Bossuat, *Faire L'europe Sans Defaire La France: 60 Ans De Politique D'unite Europeenne Des Gouvernements Et Des Presidents De La Republique Francaise (1943-2003)*, p.193; questa constatazione sembra paradossale alla luce degli eventi che seguirono

⁶⁷⁷ Arnauld Teyssier, *Histoire politique de la V Republique*, ivi, pp.749-750

maggiore integrazione in sede Nato.⁶⁷⁸ Come risultato il bilancio della Difesa sotto l'amministrazione Jospin si era ridotto, tornando a crescere solo con un serio programma di investimenti e modernizzazione nel 2002.⁶⁷⁹ Una parte importante di questi nuovi investimenti erano diretti al settore spaziale, settore nel quale Chirac credeva molto se declinato in chiave europea.⁶⁸⁰ In politica estera il primo dossier che l'Esecutivo si troverà a gestire sarà la campagna in Afghanistan, dove finalmente erano arrivate le forze aereo-navali francesi, e i passi successivi della guerra al terrore, illustrati da George W. Bush nel suo discorso di inizio anno. A causa della sopra citata interruzione elettorale l'ultimo incontro tra il Presidente americano e Chirac avente come tema il contrasto al terrorismo internazionale era stato a Washington, il 6 novembre del 2001. Gli argomenti di conversazione tra i due leader allora avevano gravitato intorno agli sforzi diplomatici in Medio Oriente, toccando il tema del contributo militare di Parigi nella guerra al terrore.⁶⁸¹ Chirac in quell'occasione era stato prodigo di complimenti per Bush, dichiarandosi onorato dell'incontro. Quando la conferenza stava per concludersi tuttavia, il titolare dell'Eliseo aveva interrotto il presidente americano per rilasciare una dichiarazione spontanea. Il contenuto di questa breve dichiarazione, dall'apparenza banale, aveva avuto lo scopo di ricordare che il conflitto in Afghanistan era stato autorizzato dalle Nazioni Unite⁶⁸² e pertanto era considerato dalla Francia legittimo, ma che i limiti dello stesso erano stati ben delineati e non sarebbero mai stati oltrepassati.⁶⁸³ Questa esternazione, le cui implicazioni erano insospettabili a meno di due mesi dagli attentati, acquisì un peso totalmente diverso da quando Bush citò l'Iraq tra i Paesi dell' "asse del male".

Anche se i rapporti franco-iracheni ad inizio del 2002 non si possono di certo definire in corso di normalizzazione,⁶⁸⁴ la Francia era fuor di dubbio lo Stato europeo all'epoca più coinvolto con il regime di Baghdad, dal punto di vista economico e diplomatico. Una grande attenzione, per esempio, è stata riservata dal giornalismo d'inchiesta al caso Total, in cui la multinazionale francese fu accusata di aver siglato contratti illegali con l'allora

⁶⁷⁸ Shaun Gregory, *French Defence Policy into the Twenty-First Century*, Palgrave Macmillan, St.Martin Press, New York 2000, pp-72-103

⁶⁷⁹ Martial Focault, *The Defence budget in France: between denial and decline*, Focus strategique n.36, Ifri, Bruxelles, 2013

⁶⁸⁰ Sarwar Kashmeri, *America and Europe after 9/11 and Iraq: the great divide*, Praeger Security International, Westport, 2007, posizione 1309

⁶⁸¹ Donald Rumsfeld aveva intrapreso ai primi di ottobre un viaggio diplomatico in Asia e Medio Oriente, visitando in particolare Arabia Saudita, Oman, Egitto e Uzbekistan. Quest'ultima tappa avrebbe potuto interessare Chirac, visto che gli Stati Uniti avevano raggiunto proprio un accordo con il Presidente Islam Karimov per il passaggio delle loro forze; Dipartimento della Difesa Americano, *Uzbekistan Grants U.S. Flyovers, Limited Basing*, 5/10/2001

⁶⁸² Security Council of the United Nations, Resolution 1373, 28 settembre 2001

⁶⁸³ Ufficio Stampa della Casa Bianca, *President Welcomes President Chirac to White House*, 6/11/2001

⁶⁸⁴ Tra tutti gli autori considerati, Bozò è quello che insiste maggiormente nel ridimensionare gli scambi economico-commerciali tra i Paesi, sottolineando il ruolo poco più che simbolico della "Sezione d'interesse" aperta a Baghdad dal 1995

regime iracheno sotto embargo dal 1995 al 2002, approfittando degli spiragli aperti dal programma Onu *Oil for food*.⁶⁸⁵ Le stesse accuse furono accertate come veritiere dalla magistratura francese nel 2016.⁶⁸⁶ Altri casi non meglio approfonditi di commercio potenzialmente in violazione delle Risoluzioni Onu e avvenuti tramite intermediari (soprattutto arabi) riguardano la società petrolifera Elf e quella di prodotti tecnologici Carbone Lorraine.⁶⁸⁷ L'interesse francese di evitare fin da subito che la guerra al terrore si estendesse all'Iraq, come il discorso di Bush lasciava presagire, si tradusse ai livelli più alti a partire dallo stesso febbraio/marzo 2002. Essendo la politica impegnata nella campagna elettorale, questo volle dire un interessamento del Quai d'Orsay e del suo direttore politico Gérard Errera, per far ritornare gli ispettori dell'Onu in Iraq dopo il rifiuto di Saddam del 1998. Lo stesso Errera sarà l'artefice e il protagonista in questi mesi di un serrato dialogo proprio alle Nazioni Unite con Londra e Washington su alcune possibili posizioni condivise e questo interessamento gli varrà di lì a breve la nomina di ambasciatore a Londra da parte del nuovo governo appena insediato.⁶⁸⁸ Il dossier iracheno tornò nelle mani di De Villepin (che in precedenza l'aveva seguito dall'Eliseo) a partire dal mese di maggio. Il 27 e il 28 furono in particolare le giornate in cui Chirac e De Villepin da una parte, Bush e Colin Powell dall'altra ebbero modo di confrontarsi sulla questione, prima in occasione dell'anniversario dello sbarco in Normandia, e successivamente al vertice Nato-Russia di Pratica di Mare. I due incontri servirono sostanzialmente per attestare la linea francese sulla posizione di legittimità internazionale che poi divenne nota.⁶⁸⁹ Lo stesso mese con la Risoluzione 1409 il Consiglio di Sicurezza dell'Onu, preoccupato dai report che descrivevano una crisi umanitaria in corso, estese il programma *oil for food* fino a dicembre.⁶⁹⁰ Anche in questo caso ci fu un chiaro interessamento francese che trovò apparentemente il pieno supporto di Washington e Londra.⁶⁹¹

Parallelamente alla questione irachena, che sarebbe divenuta più significativa a partire da fine agosto, la politica estera francese si concentrò subito sull'Africa e sul Medio Oriente, due scenari "tradizionali" per la politica estera di Chirac e strettamente legati tanto alla crisi coeva quanto al rapporto con l'Europa. Tra giugno e luglio sia il Presidente sia il ministro degli esteri viaggiarono in Africa per alcune missioni diplomatiche il cui scopo era quello di rafforzare i legami con l'Unione Africana e con i Paesi di lingua

⁶⁸⁵ Kenneth R.Timmerman, *The French Betrayal of America*, ivi, pp.243-244

⁶⁸⁶ Gerard Bon, *Total fined by French court in Iraq oil-for-food case*, Reuters, 26/2/2016

⁶⁸⁷ Kenneth R.Timmerman, *The French Betrayal of America*, ivi, p. 246

⁶⁸⁸ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, ivi, posizione 2486

⁶⁸⁹ Jacques Chirac, *My life in politics*, ivi , pp.260-261

⁶⁹⁰ Jeffrey A.Meyer, *Good Intentions Corrupted: The Oil for Food Scandal and the Threat to the UN*, Perseus Book Group, 2006

⁶⁹¹ Timmerman vede in questo interessamento ovviamente un aiuto indiretto alle compagnie francesi, sottolineando il ruolo della banca francese BNP Paribàs nel gestire il programma (The French Betrayal of America, ivi, p.238).

francofona, per riportare al centro della scena Parigi in uno scenario in cui si era notato un certo disimpegno negli ultimi anni.⁶⁹² A giugno De Villepin si recò in Madagascar, dove da aprile si era creato uno stallo elettorale tra l'allora Presidente Didier Ratsiraka e il suo sfidante, il giovane sindaco di Antananarivo Marc Ravalomanana. La situazione era complessa per l'incapacità dell'Unione Africana di giungere ad un accordo, nonostante la mediazione senegalese, e lo stato di violenza e di tensione aveva generato anche una sostanziale incrinatura delle relazioni diplomatiche con Washington.⁶⁹³ La visita di De Villepin fu subito risolutiva; al termine la Francia riconobbe ufficialmente l'elezione di Ravalomanana, provando a limitare i danni del suo precedente sostegno a Ratsiraka, accusato di numerose violazioni dei diritti umani. L'ex presidente si recò in esilio in Francia, risolvendo un primo problema potenzialmente pericoloso per Parigi nell'Africa francofona.⁶⁹⁴ I primi di settembre Chirac si recò a Johannesburg per l' "Earth Summit" 2002. Nel corso del meeting, usato come occasione per rafforzare i rapporti con molti leader africani con cui il Presidente era costantemente in contatto, l'inquilino dell'Eliseo si espresse per la prima volta a favore dell'idea che l'Unione Africana potesse avere un seggio al Consiglio di Sicurezza dell'Onu, nel quadro di una complessiva riforma dell'organismo atta a tutelare la legalità internazionale.⁶⁹⁵ La conferma di un sostanziale cambio di passo negli affari africani dopo la fine della coabitazione si ebbe il 19 settembre 2002, quando un tentativo di colpo di Stato ad Abidjan minacciò di rovesciare il governo della Costa d'Avorio guidato da Laurent Gbagbo. Le forze rivoluzionarie (denominate "Forces Nouvelle") acquisirono in breve tempo il controllo di una parte sostanziale del Paese, isolando di fatto la capitale dove si asserragliò il governo.⁶⁹⁶ Dal precipitare degli eventi risultò un intervento francese quasi immediato: l'operazione "Licorne", che schierò circa 4.000 uomini intorno ad Abidjan in pochi mesi, fu la più significativa operazione organizzata dallo Stato maggiore di Parigi in Africa dalla fine della guerra fredda.⁶⁹⁷ Sul momento l'intervento francese, arrivato anche prima che le Nazioni Unite si potessero esprimere, bloccò le ostilità e le violenze sui civili, ma non portò ad una risoluzione del conflitto, data la difficoltà francese a far dimettere il governo in carica o a far smobilitare

⁶⁹² Come detto nell'introduzione, l'interventismo francese in Africa, soprattutto dopo il Rwanda, fu ridotto per anni ai minimi termini. Questa chiara scelta politica minimale (a cui si univa il taglio delle spese militari) ribattezzata "vedrinismo" fu ribaltata da Chirac al termine della coabitazione; Mairi Maclean e Joseph Szarka, *France on the world stage : Nation State strategies in the global era*, Palgrave Macmillan, Londra, 2008, pp.79-80

⁶⁹³ Claude Gérard, *Chirac « l'Africain »: Dix ans de politique africaine de la France, 1996-2006*, Politique étrangère de la France, Ifri n.4, 2007, pp.905-918

⁶⁹⁴ Richard Cornwell, *Madagascar: Stumbling at the first hurdle?*, Institute for Security Studies, Paper n.68, 2003

⁶⁹⁵ Tony Chafer, *Chirac and 'la Françafrique': No Longer a Family Affair*, *Modern & Contemporary France Journal*, Volume 13, 2005 - Issue 1, pp.7-23

⁶⁹⁶ Thomas Hofnung, *La crise ivoirienne: De Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo*, La découverte, Parigi, 2011

⁶⁹⁷ Mairi Maclean e Joseph Szarka, *France on the world stage : Nation State strategies in the global era*, ivi, pp.50-53

le forze di opposizione. Il tentativo di uscire dall'impasse e portare ad un governo di transizione condiviso ebbe il sostegno dell'Unione Africana e della Commissione Europea, arrivando a gettare le basi di quelli che sarebbero stati gli accordi di Linas-Marcoussis.⁶⁹⁸ Questi sviluppi rimasero per lo più autoreferenziali per la diplomazia francese, visto che nei mesi successivi la situazione peggiorò al punto tale che entrambe le parti in lotta iniziarono a coalizzarsi contro la forza di interposizione schierata da "Licorne", la quale da gennaio iniziò a registrare le prime vittime.⁶⁹⁹ Non migliore fortuna del resto ebbe il tentativo di coinvolgere l'Unione Regionale dell'Africa Occidentale (ECOWAS) nella gestione di una mediazione che si rivelò subito difficile visto l'ostruzionismo del Burkina Faso.⁷⁰⁰

Se la politica africana dell'Eliseo non aveva motivi particolari di attrito con gli alleati europei, che anzi con la riforma della PESC potenzialmente sarebbero stati più coinvolti a sostegno di Parigi, lo stesso non si poteva dire della politica mediorientale del nuovo governo. Infatti, nonostante la fiducia data al trio diplomatico europeo per la gestione del "quartetto per il Medio Oriente", alcune differenze con l'asse più "atlantico" formato da Regno Unito e Spagna si iniziarono a notare in coincidenza con l'inasprimento della linea dura dell'amministrazione americana nei confronti di due nazioni con le quali la Francia aveva coltivato ottimi rapporti negli anni precedenti, ossia Siria e Libano. I due Paesi mediorientali, tradizionalmente molto vicini tra di loro, nell'estate del 2002 finirono nel mirino statunitense con l'accusa di aiutare il terrorismo.⁷⁰¹ Questo risultato era paradossale, almeno dal punto di vista europeo, dato che la Commissione prima dell'undici settembre stava per finalizzare un accordo di partenariato proprio con questi due Paesi, anche grazie all'interessamento francese.⁷⁰² Il Libano, guidato dall'imprenditore Rafic Hariri, era stato messo sotto pressione dall'amministrazione Bush a partire da aprile quando, nel corso di un viaggio a Washington, al Primo ministro libanese era stato ufficialmente chiesto di condannare l'organizzazione politica Hamas (considerata da americani e britannici un'organizzazione terrorista) e di mettere fine al legame con la Siria.⁷⁰³ Lo stesso governo di Damasco era finito contemporaneamente

⁶⁹⁸ Laurent Lombart, *La politique extérieure du président Jacques Chirac dans un monde Americano-centre*, AFRI - Annuaire Francais De Relations Internationales , Volume VIII, p.385

⁶⁹⁹ Marco Wyss, *The Gendarme Stays in Africa: France's Military Role in Côte d'Ivoire*, African Conflict and Peace building Review , Vol. 3, No. 1 (Spring 2013), Indiana University Press, 2013

⁷⁰⁰ Se è vero, come sostenuto da Bruno Charbonneau, che l'uropeizzazione della politica africana della Francia fu un modo di mantenere inalterata l'influenza del Paese nelle sue ex colonie condividendone le responsabilità, allora è lecito supporre che l'esperienza ivoriana giocò nell'impostazione di Artemis un ruolo fondamentale; Bruno Charbonneau, *Dreams of empire: France, Europe, and the new interventionism in Africa*, Modern & Contemporary France 16, 2008, pp. 279-295,

⁷⁰¹ La tensione tra Libano, Siria e Stati Uniti dell'estate 2002 è comunque da ricondurre principalmente alla questione palestinese più che a quella irachena; Regional Surveys of the world, *The Middle East and North Africa 2003*, 49th edition, Europa Publications, Londra, pp.34-35

⁷⁰² Albawaba Middle East, *Prodi expects economic partnership with Syria this summer*, 12/2/2001

⁷⁰³ CNN, *Bush repeats demands to Mideast leaders*, 17/4/2002

nell'elenco del nuovo "asse del male", riformulato dal Sottosegretario per il controllo degli armamenti John Bolton in occasione di un celebre discorso alla Heritage Foundation, generando una certa apprensione nel mondo arabo.⁷⁰⁴

Il Primo ministro libanese Hariri fu il primo leader mediorientale a recarsi ufficialmente a Parigi dopo la rielezione di Chirac, il primo luglio. Il fatto non può sorprendere, considerando che Chirac e Hariri avevano un rapporto di lunga data che, tra le altre cose, era anche finito sotto i riflettori in piena campagna elettorale per dei presunti affari comuni tra il Presidente e il Primo ministro e uomo d'affari libanese.⁷⁰⁵ Sempre grazie all'interessamento di Parigi del resto, il Libano aveva firmato lo stesso gennaio il sopra citato "Association agreement" con la Commissione Europea, non casualmente centrato proprio sul contrasto al terrorismo.⁷⁰⁶ Questo primo incontro tra Chirac e Hariri dopo l'undici settembre, prevedibilmente, registrò la più grande sintonia tra i due leader sul dossier iracheno, e si tradusse in una promessa di organizzare a breve una conferenza araba di aiuti economici a Beirut, coinvolgendo diverse organizzazioni internazionali.⁷⁰⁷ Circa tre settimane dopo fu la volta del Presidente egiziano Mubarak, recatosi a Parigi per un incontro bilaterale che doveva servire sia a chiarire lo stato di avanzamento del Quartetto per il Medio Oriente, sia a parlare della situazione irachena.⁷⁰⁸ Anche in questo caso fu registrata la massima sintonia tra i due capi di Stato, soprattutto sulla necessità di evitare un conflitto in Iraq. Questa identità di vedute non fu scalfita da alcune esternazioni forti di Mubarak nei confronti di Sharon.⁷⁰⁹ La stessa sintonia del resto il Presidente egiziano non la troverà nella sua visita a Madrid pochi giorni dopo.⁷¹⁰

Il filo rosso che legava governo ed Eliseo al Medio Oriente si salderà nel corso dell'anno successivo, aiutando la definizione sempre più chiara di una posizione autonoma sulla questione irachena interpretativa e di analisi, ancora più che politica. Se il Report Chouet era stato il primo passo in tal senso, un secondo passaggio importante sembra essere stato il confronto tra il ministro De Villepin e il rappresentante della sezione d'interesse a

⁷⁰⁴ John Bolton, *Beyond the Axis of Evil: Additional Threats from Weapons of Mass Destruction*, Heritage Foundation, 6 maggio 2002

⁷⁰⁵ La visita di Hariri peraltro avvenne proprio a ridosso di un'altra polemica politica che voleva Chirac sul punto di far dimettere l'allora capo del DGSE Jean-Claude Cousseran per aver avuto un ruolo nelle investigazioni; *Le Monde, L'Elysée accuse les services secrets d'avoir enquêté sur M. Chirac sous le gouvernement de M. Jospin*, 22/6/2002

⁷⁰⁶ Euromed club, *Overview of EU relations with Southern Mediterranean countries under the ENP*, Regional and global reports 2019

⁷⁰⁷ Rita Boustani, *Hariri hails Paris talks breakthrough*, The daily star of Lebanon, 2/7/2002

⁷⁰⁸ Il ruolo di Mubarak nella Lega Araba era divenuto significativo dall'anno precedente, quando era stato eletto Segretario Generale dell'organizzazione il ministro degli esteri egiziano Amr Moussa

⁷⁰⁹ *VoaNews, Sharon Deliberately Trying to Sabotage Mideast Peace, Says Egypt's President*, 25/7/2002 (<https://www.voanews.com/archive/sharon-deliberately-trying-sabotage-mideast-peace-says-egypts-president-2002-07-25>)

⁷¹⁰ The daily star of Lebanon, *Mubarak, Abdullah tour European capitals calling for Mideast peace*, 27/7/2002

Baghdad André Janier nel corso dei mesi di luglio e agosto.⁷¹¹ Questa differente analisi, il cui punto di differenza principale con le potenze anglosassoni era il pericolo di destabilizzare una regione già complicata come il Medio Oriente, portò ad un progressivo allontanamento delle posizioni francesi da Regno Unito e Stati Uniti. Già a maggio, durante il meeting di Pratica di mare di cui si parlerà successivamente, sia Bush che Chirac mostrarono segnali di insofferenza reciproca.⁷¹² Ben più significativamente, il 29 agosto successivo Chirac, nel corso dell'evento conclusivo della conferenza degli ambasciatori organizzata dal Quai d'Orsay, nell'unico passaggio del suo discorso riguardante l'Iraq puntualizzò come "talvolta i conflitti regionali portano destabilizzazioni globali" e per questo "...gli Stati che combattono il terrorismo...vanno sostenuti...come farà la Francia con il Libano". È interessante notare come, nel corso della stessa rassegna, il Presidente francese preannunciò l'organizzazione di un grande evento franco-tedesco all'Eliseo a gennaio, per ricordare il quarantesimo anniversario dell'omonimo trattato e raggiungere un'identità di vedute sulle questioni di maggiore attualità. L'evento di gennaio avrebbe non solo rilanciato il motore europeo franco-tedesco, ma anche portato "*unè déclaration politique forte, assortie de mesures de coopération concrètes dans tous les domaines*".⁷¹³ Nonostante le apparenze, la connessione che sarebbe successivamente emersa a gennaio tra la cooperazione nel quadro europeo e la precedente dichiarazione sul regime di Saddam non era scontata. Per la verità, proprio tra l'estate e l'autunno 2002 i rapporti tra Parigi e Berlino non sembravano particolarmente buoni, né dal punto di vista politico né da quello personale tra i leader.⁷¹⁴ Una parte delle incomprensioni esistenti riguardavano, come constatato dalla letteratura, proprio l'Iraq, con il governo socialdemocratico tedesco contrario di principio al conflitto e Chirac apparentemente favorevole ad un intervento se autorizzato dalle Nazioni Unite.⁷¹⁵ Un altro dossier significativo tuttavia riguarda proprio il progetto di integrazione europeo e in particolare il ruolo di "proiezione esterna" della futura PESD che Berlino non vedeva favorevolmente.⁷¹⁶ L'annuncio di una presa di posizione comune forte, quindi, poteva essere più riferita a temi come

⁷¹¹ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne* (Kindle Edition), ivi, posizione 2738- 2762

⁷¹² Interrogato sulle incomprensioni transatlantiche, il Presidente americano affermò che avrebbe preferito cenare con Berlusconi piuttosto che con Chirac; Public Papers of the Presidents of the United States, Administration of George W.Bush, intervista RAI con M.Borrelli, Washington, 2004, pp.832-833

⁷¹³ Ufficio Stampa dell'Eliseo, *Déclaration de M.Jacques Chirac sire les positions et les grandes orientations de la France en matière de politique étrangère notamment dans le perspective des prochains grands rendez-vous internationaux ainsi que sur l'éventualité d'une action Américaine contre l'Iraq*, Parigi, 29/8/2002

⁷¹⁴ Anthony Seldon, *Bair unbound*, ivi, p.84

⁷¹⁵ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne* (Kindle Edition), ivi, posizione 3029

⁷¹⁶ Gerard Bossuat, *Faire L'europe Sans Defaire La France: 60 Ans De Politique D'unite Europeenne Des Gouvernements Et Des Presidents De La Republique Francaise (1943-2003)*,ivi, pp.203-204

l'allargamento o la futura difesa comune, che al dibattito in corso sul regime di Baghdad.⁷¹⁷

D'altronde, come spiegato in precedenza, a partire dai primi di settembre il confronto alle Nazioni Unite verteva ormai intorno alle condizioni necessarie per garantire un ritorno degli ispettori in Iraq, dando a Saddam un'ultima possibilità di ottemperare alle precedenti Risoluzioni ONU. Chirac aveva già chiarito dai primi di settembre in una lunga intervista al New York Times che la Francia si sarebbe opposta ad un intervento unilaterale americano e che avrebbe invece sostenuto in ogni modo gli sforzi internazionali per il disarmo.⁷¹⁸ In una conversazione telefonica il 6 settembre con Blair, il Presidente apprese che il Regno Unito era pronto a sostenere la linea dura americana, una linea d'azione che lo stesso Chirac definì "ideologica". Dal canto suo Chirac legò ogni tipo di coinvolgimento francese, anche in sede Onu, ad una stretta condizionalità, connessa alla forma che un intervento internazionale avrebbe avuto.⁷¹⁹ Il concetto venne meglio illustrato dal governo e dal Primo ministro Raffarin in sede parlamentare con un rapporto sulle azioni dell'Esecutivo l'8 di ottobre successivo. Il presupposto di partenza per i negoziati all'Onu, dal punto di vista di Parigi, era che l'obiettivo avrebbe dovuto essere quello di costringere Saddam a smobilitare il proprio arsenale *ma* evitando un cambio di regime, un'ipotesi questa "marquées par l'incertitude" e accompagnata da delle preoccupazioni "très largement partagées, et notamment par nos partenaires européens".⁷²⁰ Come già illustrato, il compromesso che prenderà forma tra settembre ed ottobre sarà la Risoluzione 1441. L'accordo raggiunto, nato da un serrato dibattito franco-statunitense sul carattere non "automatico" di intervento militare in caso di "non-compliance", fu frutto della paziente collaborazione tra Staw, De Villepin e Colin Powell, creando anche una fiducia reciproca fra i tre.⁷²¹

A livello europeo l'intesa che era stata raggiunta poggiava sulla fiducia e la cooperazione tra Blair e Chirac che si incrinò, come spiegato, proprio nel mese di ottobre, apparentemente a causa della politica agricola comune, a cui probabilmente si aggiunse anche una preoccupazione per la vicinanza "pericolosa" che si stava saldando tra Berlino

⁷¹⁷ L'ultimo incontro tra Chirac e Schroder datava 27 maggio. L'unico risultato degno di nota era stato l'annuncio del suddetto evento in onore dei Trattati dell'Eliseo, forse per la sovrapposizione con la campagna elettorale in Germania allora in corso; Ufficio Stampa dell'Eliseo, *Point de Presse de MM. Jacques Chirac, Président de la République et Gerard Schroder, Chancelier Allemand*, Parigi, 27/6/2002

⁷¹⁸ David Styan, *Jacques Chirac's 'non': France, Iraq and the United Nations, 1991–2003*, Journal Modern & Contemporary France, Volume 12, Issue 3, 2004, p.380

⁷¹⁹ Jacques Chirac, *My Life in Politics*, ivi, p.265

⁷²⁰ Archivi dell'Assemblea Nazionale, *Déclaration du gouvernement sur la question de l'Iraq*, Session ordinaire de 2002-2003 - 4ème jour de séance, 9ème séance, 8 ottobre 2002

⁷²¹ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, Ivi, posizione 2964-3015

e Londra.⁷²² L'allontanamento della Francia dall'asse atlantico e l'allargamento progressivo della cooperazione franco-tedesca alla questione irachena ebbe ripercussioni diverse per Londra e Parigi: mentre per il Regno Unito questo momento corrispose alla costruzione di un'alleanza "mediterranea" a sostegno degli Stati Uniti, per la Francia esso significò l'apertura di un dialogo ad est, che guardava a Mosca ma traeva forza dall'appoggio dei leader del Medio Oriente. Da ottobre in particolare Chirac sembrò determinato a mettere in atto una strategia mediorientale mirata a "consolare la Siria e corteggiare il Libano",⁷²³ usando la questione della ricostruzione del Paese dei cedri come vetrina per distinguere la sua politica araba da quella di Blair e Bush. Il terreno fu preparato da un'intervista all'*Orient le jour* 16 ottobre, dedicata all'importanza della stabilizzazione del Libano e ancor di più al ruolo di sostegno della Francia agli sforzi europei in Medio Oriente. Tale sostegno, sempre nelle parole del Presidente, era importante anche per l'azione del "Quartetto" in Israele e Palestina, ottimo esempio di cooperazione euro-atlantica. Come avverrà nel viaggio che avrà luogo di lì a poco, l'Iraq sarà ben presto associato a questo quadro di stabilizzazione regionale, ma specificando che "la Francia avrebbe seguito la comunità internazionale" e sottolineando come il commercio franco-iracheno in quel momento fosse minimale.⁷²⁴

Il giorno successivo 17 ottobre proprio a Beirut avrà luogo la conferenza panaraba promessa da Chirac per il rilancio economico del Paese. La conferenza fu uno dei più importanti eventi per il Libano mai organizzati nel mondo arabo e la sua importanza fu sottolineata anche dalla partecipazione di partner di solito poco presenti alle iniziative organizzate da Parigi, come il Presidente algerino Abdelaziz Bouteflika.⁷²⁵ Come naturale proseguio, si terranno sempre a Beirut nei due giorni successivi (18 e 19) gli Stati generali della francofonia, che culminarono nell'elezione del senegalese Abdou Diouf alla guida dell'organizzazione, sembra su chiara indicazione di Chirac.⁷²⁶ Le tre giornate di incontro consecutivo con i leader arabi non potevano che prestarsi a delle dichiarazioni pubbliche sul tema iracheno, e quindi al sostegno pubblico di gran parte dei leader arabi per la strategia francese di disarmo forzato di Baghdad, ma senza un cambio di regime.⁷²⁷ Tra novembre e dicembre le consultazioni "arabe" della Francia si allargarono all'Arabia Saudita, ancora una volta all'insegna della ricostruzione del Libano ma con un'attenzione non secondaria dedicata all'Iraq. Ai primi di novembre fu il ministro della Difesa Michelle

⁷²² Se ne è già parlato nel capitolo precedente. Per addurre un caso specifico il 3 ottobre, quindi tre settimane prima del vertice di Bruxelles che porterà alla rottura palese con Blair, Chirac mostrò una certa irritazione per il viaggio di Schroeder a Londra subito dopo la sua elezione; John Kampfner, *Blair's wars*, ivi, p.243/ Jon Henley, *Schröder goes cap in hand to Paris*, *The Guardian*, 3/10/2002

⁷²³ Ahmed Youssef, *L'orient de Jacques Chirac*, ivi, p.111-112

⁷²⁴ Ufficio stampa dell'Eliseo, *Interview de M. Jacques Chirac, Président de la République, à "L'Orient le jour"*, 16/10/2001

⁷²⁵ Ahmed Youssef, *L'orient de Jacques Chirac*, *Ibidem*

⁷²⁶ David Styan, *Jacques Chirac's 'non': France, Iraq and the United Nations*, ivi, p.381

⁷²⁷ *Le Monde*, *De Beyrouth, Jacques Chirac réaffirme ses divergences avec les Etats-Unis sur l'Irak*, 17/10/2002

Alliot-Marie a recarsi a Baghdad per discutere dei risultati dei tre giorni a Beirut ma anche per chiedere una mediazione con Saddam per un ritorno duraturo degli ispettori.⁷²⁸ Lo stesso mese il principe Al Faisal Bin Abdulaziz A Saoud si troverà invece a Parigi con il Presidente della Commissione Europea Prodi e Hariri, per impostare una strategia di aiuti euro-sauditi, ma anche per ricordare quanto fosse urgente trovare una soluzione al problema iracheno.⁷²⁹ La strategia di contatto con l'Arabia Saudita sarà tuttavia meno efficace di quella con i Paesi francofoni, anche perché è molto probabile che la casa reale saudita fosse già in contatto con Washington e Londra proprio per persuadere Chirac ad allinearsi alle posizioni atlantiche.⁷³⁰ Gli ultimi viaggi di Chirac in Medio Oriente esplicitamente dedicati alla questione irachena prima della fine dell'anno saranno al Cairo il 12 dicembre e a Damasco con il Presidente siriano Bashar al Assad il 18.⁷³¹ Quest'ultimo incontro in particolare si rivelerà oltre che simbolico anche strategico, visto che la Siria era divenuta membro non permanente del Consiglio di sicurezza dell'Onu e il suo assenso era stato già prezioso in occasione delle Risoluzione 1441.⁷³² Tutti questi confronti serviranno a presentare la Francia come un partner alternativo al Regno Unito nella mediazione con Washington e anche foriero di una visione qualitativamente diversa dei rapporti tra oriente e occidente. La stessa strategia politica che, come visto, era stata perseguita da Chirac anche in precedenza.⁷³³

Nell'immediato i risultati che la diplomazia francese tentò di raggiungere con queste interlocuzioni invernali furono quelli di controllare il regime di Baghdad da una parte e i suoi alleati Nato dall'altra. Effettivamente, proprio mentre Chirac si apprestava al viaggio in Medio Oriente, veniva pubblicato dal governo britannico il famoso dossier di fine settembre sulle armi di distruzione di massa di Saddam e sulla compravendita di uranio dal Niger, con le note implicazioni. Questo dossier aveva fatto accelerare la preparazione del conflitto, e dato nuove argomentazioni ai britannici che per bocca di Straw avevano chiesto una seconda Risoluzione Onu.⁷³⁴ Il fatto che il dossier fosse creduto veritiero dal DGSE e plausibile dal governo rendeva l'escalation ancora più probabile, mettendo

⁷²⁸ David Styan, *Jacques Chirac's 'non': France, Iraq and the United Nations*, ivi p.382

⁷²⁹ Ufficio Stampa dell'Eliseo, *Conférence de presse conjointe de MM. Jacques Chirac, Président de la République, Rafic Hariri, Président du Conseil des ministres du Liban, Jean Chrétien, Premier ministre du Canada, Romano Prodi, Président de la Commission européenne, et du Prince Saoud Al Faisal Bin Abdulaziz A Saoud, ministre des affaires étrangères d'Arabie Saoudite*, Parigi, 23/11/2002

⁷³⁰ Bob Woodward, *Plan of attack*, Simon & Schuster, New York, 2004, p.312

⁷³¹ David Styan, *Jacques Chirac's 'non': France, Iraq and the United Nations, 1991–2003*, ivi, pp.381-382

⁷³² Nelle sue memorie Chirac rivendicherà anche il convincimento di Assad per questo voto come suo successo (Jacques Chirac, *My Life in Politics*, ivi, p.299)

⁷³³ La panoramica fornita è di interesse per la presente ricerca a complemento della contemporanea azione regionale seguita da Unione Europea e Regno Unito. Per un approfondimento sui rapporti di franco-mediterranei in questi anni si rimanda a Manon-Nour Tannous, *Chirac, Assad et les autres*, Presses Universitaires de France, Parigi, 2017, Chapitre 5-6

⁷³⁴ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, Ivi, posizione 3029

l'Eliseo in una condizione difficile.⁷³⁵ La linea ufficiale comunque, elaborata da De Villepin dall'autunno, rimaneva quella di accettare una seconda Risoluzione sull'Iraq, ma senza implicazioni per un intervento militare. Solo in caso di riconosciuta violazione della prima si sarebbe proceduto con la seconda, quella che autorizzava l'azione (*démarche en deux temps*). Gli Stati Uniti e il Regno Unito ovviamente non si erano dimostrati favorevoli all'idea.⁷³⁶ Un altro fronte aperto per Chirac rimaneva l'Italia. Comprensibilmente, a fronte di un progressivo allontanamento dal Regno Unito, la speranza della Francia era di trovare alleati che rendessero ancora più "europea" la sua posizione di cautela, rendendo effettivamente il governo di Parigi un interlocutore rappresentativo della visione alternativa a cui si faceva riferimento. Il più significativo tentativo di Chirac di riparare la frattura che si era creata nei mesi precedenti con Berlusconi fu in occasione della visita di Stato del 7 novembre 2002, organizzata di ritorno da un viaggio in Egitto.⁷³⁷ L'incontro, organizzato a Villa Madama, sembra non avere raggiunto tuttavia alcun risultato, data la mancanza di reali decisioni o comunicazioni, fatto salvo un retorico richiamo all'amicizia dei due Paesi. Intervistato dai giornalisti dopo la conferenza sull'Iraq, il Presidente francese peraltro ci tenne a sottolineare che non c'erano intese privilegiate della Francia in Europa, e che gli approfondimenti bilaterali franco-tedeschi annunciati riguardavano per lo più la politica agricola comune.⁷³⁸

Tra dicembre e la prima metà di gennaio gli Stati Uniti e il Regno Unito si prepararono alle operazioni militari, mentre la Francia iniziò a lanciare ai suoi partner messaggi contrastanti. Ad oggi, le maggiori speculazioni riguardano soprattutto le intenzioni del Presidente Chirac di lasciarsi coinvolgere nel conflitto e come (e se) queste ultime siano cambiate in questi due decisivi mesi. Secondo Chirac stesso, un confronto ebbe luogo tra lo Stato maggiore francese e quello americano a fine dicembre, su sua richiesta. Il risultato dell'incontro sarebbe stata una sollecitazione da parte americana a chiarire i contorni della partecipazione francese, dato che ormai i piani di attacco erano già pronti. Una tarda adesione avrebbe reso insignificante qualunque contributo e quindi comportato una inevitabile marginalizzazione della Francia sul campo (come avvenuto con l'Afghanistan).⁷³⁹ La reazione del Presidente a questo ultimatum sarebbe stata prima di attesa, poi, a partire da gennaio, di convincimento verso quella che sarà poi la linea di chiusura francese.⁷⁴⁰ Leggermente diversa è la ricostruzione di F.Bozo, il quale imputa

⁷³⁵ Da quanto riporta Bozò Chirac sembrerebbe stato l'unico a ritenere da subito poco plausibile il dossier, o comunque a non dargli grande peso; Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, Ivi, posizione 3388/3489

⁷³⁶ Ivi, posizione 4282

⁷³⁷ La Politica Estera dell'Italia : Testi e Documenti, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri - 2002, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2006, p.214

⁷³⁸ Archivi online La Repubblica, *Chirac e Berlusconi appianano le divergenze*, 7/11/2002

⁷³⁹ Jacques Chirac, *My life in politics*, p.272

⁷⁴⁰ Tra i molti fattori che Chirac adduce c'è anche il Report Blix, nonché quella che lui descrive come arroganza di alcuni membri dell'amministrazione Bush; Ivi, pp.273-274

l'intervallo di questi due mesi ad un'insistenza dello Stato maggiore e in particolare del suo comandante, gen. Henri Bentégeat. Secondo l'indagine dello storico, sarebbero state le forze armate ad insistere con Chirac perché valutasse i piani di invasione, facendogli presente anche il rischio che un rifiuto avrebbe comportato per i rapporti con la Nato e soprattutto ai fini della cooperazione europea nei settori Difesa e Sicurezza.⁷⁴¹ In particolare, una crisi con gli alleati avrebbe messo a repentaglio proprio i dossier che più stavano a cuore al Presidente, ossia i piani congiunti industriali bilaterali, nonché la costruzione di *capabilities* autonome nel quadro PESD avrebbero subito un'impasse.⁷⁴² La decisione autonoma di Chirac infine sarebbe stata quella nota.⁷⁴³ Un ultimo indizio possibile sulle intenzioni dell'Eliseo di questi mesi viene invece da una fonte terza, ossia dai leader del mondo arabo più vicini a Chirac in questo periodo. Stando a quanto riportato da Bob Woodward, che a sua volta riferisce le parole dell'allora ambasciatore saudita a Washington Bandar bin Sultan Al Saud, la casa reale saudita era certa, a fine dicembre, che il Presidente francese avesse in realtà intenzione di intervenire in Iraq, non credendo molto ai pur cospicui sforzi diplomatici fatti fino a quel momento. Quest'idea, sempre secondo l'ambasciatore, avrebbe inoltre accumulato i due leader più intimi con l'Eliseo, ossia Hariri e Mubarak.⁷⁴⁴ Le intenzioni francesi potrebbero essere state in questo contesto male interpretate. Infatti, la presenza della portaerei De Gaulle in stato d'allerta nel Mediterraneo viene riportata sia dalla stampa dell'epoca che dalla letteratura successiva come uno dei fattori principali che indussero a pensare un coinvolgimento francese.⁷⁴⁵ A questo riguardo, alcuni particolari che si sarebbero scoperti successivamente, come l'assenza di notifiche sul posizionamento delle forze armate al Centcom o la mancata richiesta di attraversamento del Canale di Suez, possono essere state sottovalutate.⁷⁴⁶ La scelta di immobilismo francese era, in realtà, un chiaro segnale lanciato ai suoi interlocutori mediorientali e una reazione ad un atteggiamento americano considerato, dai primi di gennaio, poco incline al compromesso.⁷⁴⁷ Quanto fosse deciso cambio di rotta si sarebbe capito solo con la commemorazione che avrebbe avuto luogo a Parigi il 23 gennaio successivo.⁷⁴⁸

⁷⁴¹ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, Ivi, posizione 3523-3574

⁷⁴² Entrambi i timori si rivelarono fondati. Ai primi di febbraio il Regno Unito, come detto, annullò importanti progetti con Thales e per mesi ci fu uno stallo proprio sui dossier rimasti aperti nella PESD (in particolare sulla definizione delle strutture di comando della Forza di Reazione Rapida)

⁷⁴³ Per una puntuale ricostruzione della crisi franco-americana, oltre al citato bozo, si segnala Thomas Cantaloube, *Chirac contre Bush : L'autre guerre*, Jean-Claude Lattès, 2004

⁷⁴⁴ Bob Woodward, *Plan of attack*, Ivi, p.313

⁷⁴⁵ Ambrose Evans Pritchard, *Chirac tells his armed forces to be ready for war*, 8/1/2003

⁷⁴⁶ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, Ivi, posizione 3883

⁷⁴⁷ Bryan Burrough, David Rose, Eugenia Peretz, *The path to war*, Vanity fair, Maggio 2004

⁷⁴⁸ Quella che potremmo chiamare "illusione ottica" sulle reali intenzioni di Chirac, sicuramente giustificata, è la stessa che può aver portato alcuni diplomatici britannici a credere in un intervento francese fino a fine gennaio, come riportato nel capitolo precedente

Rottura e riconciliazione (2003)

Il novembre-dicembre 2002 fu un momento di forte riavvicinamento per Chirac e Schroder, e questa nuova intesa, nata sulla vicinanza data dalla comune opinione sull'Iraq, si concretizzò subito nei settori Difesa e Sicurezza. Ancora una volta, quindi, i due temi si trovarono intrecciati. A novembre, proprio mentre Blair sul New York Times invitava pubblicamente Chirac a riparare la frattura che si era creata al Consiglio Europeo di ottobre,⁷⁴⁹ i media inglesi riportarono una nuova proposta franco-tedesca al "Defense Working Group" della Convenzione sul futuro dell'Europa di forte rottura con Londra.⁷⁵⁰ A dicembre le proposte franco-tedesche in seno al gruppo, guidato da Michel Barnier, furono confermate dai due leader, che sottolinearono la priorità di affrontare i temi più indigesti a Londra, come la questione delle strutture di comando della futura forza di reazione rapida, in modo tale da valorizzare i progressi di Leaken e il ruolo dell'Alto Rappresentante.⁷⁵¹ Il 15 gennaio il ministro degli esteri francese De Villepin e il suo omologo tedesco Joschka Fischer inviarono al Presidente della Convenzione Valéry Giscard d'Estaing un contributo dei due Paesi ai lavori. I temi trattati dal documento racchiudevano in poche pagine l'architettura che immaginata per l'Unione Europea del futuro e le competenze dei rispettivi organi; Commissione, Consiglio e Parlamento Europeo. Su esteri e difesa in particolare, il capo di stato francese e quello di governo tedesco proponevano la creazione di un ministero degli esteri europeo sotto controllo del Consiglio, e una competenza in materia di Difesa sempre affidata al Consiglio, con la possibilità di arrivare ad una cooperazione rafforzata nel caso in cui qualcuno non fosse stato pronto a mettere a disposizione il proprio contributo nazionale.⁷⁵² In questo contesto preparatorio generale vanno lette le celebrazioni per il quarantesimo anniversario per la firma del Trattati dell'Eliseo.

L'organizzazione di un evento simbolico per rilanciare la cooperazione franco-tedesca dopo un periodo di stasi era un vecchio cavallo di battaglia di Chirac, tentato per la prima volta con Kohl con il vertice di Norimberga del '96. L'occasione di sfruttare un evento di tradizionale richiamato gollista, come il Trattato del 1963, non poteva che prestarsi perfettamente al Presidente francese, proveniente dalla stessa tradizione politica. Le celebrazioni di gennaio, come spiegato, erano state ampiamente preannunciate nei mesi precedenti ed erano accuratamente preparate in tre momenti: l'evento principale in programma si sarebbe svolto appunto all'Eliseo alla presenza dei Capi di Stato e di

⁷⁴⁹ Warren Hoge, *Blair in a letter spares no charm in making-up with Chirac*, The New York Times, 29/11/2002

⁷⁵⁰ Ambrose Evans Pritchard, *France and Germany plan on Defence Union*, The Daily Telegraph, 27/11/2002

⁷⁵¹ Gérard Bossuat, *Faire L'Europe Sans Defaire La France: 60 Ans De Politique D'unite Europeenne Des Gouvernements Et Des Presidents De La Republique Francaise (1943-2003)*, ivi, p.204. Si veda anche Ambrose Evans Pritchard, *Alarm at Eu Pentagon plan*, The daily Telegraph, 17/12/2002

⁷⁵² Contribution franco-allemande à la Convention européenne (Parigi e Berlino, 15 gennaio 2003)

governo, una parallela manifestazione a Versailles era stata organizzata per i rappresentanti dei due parlamenti (camere basse ed alte), mentre a Berlino si sarebbe riuniti i rappresentanti delle rispettive organizzazioni giovanili.⁷⁵³ Per quanto riguarda il primo incontro, l'agenda dei lavori prevedeva, come anticipato, il ristabilimento del motore franco-tedesco per il futuro dell'integrazione europea, proprio in un momento di grande trasformazione istituzionale. Il fatto che l'anniversario richiamasse nel Tratto dell'Eliseo anche un momento storico di forte tensione franco-americana, non si può ritenere casuale, anche se questo non implica necessariamente che il valore contingente della rievocazione storica sopravanzasse quello simbolico di avvicinamento tra i due Paesi.⁷⁵⁴ Certo è che le implicazioni per quello che stava avvenendo in Iraq erano evidenti soprattutto nell'articolo 25 del nuovo Trattato, dove i due Paesi si impegnavano a coordinare la stessa posizione negli organismi internazionali e soprattutto al Consiglio di Sicurezza ONU.⁷⁵⁵ A parte questo articolo la maggior parte dei riferimenti del Trattato riguardavano scambi di cooperazione bilaterale. Tra questi, il punto più significativo riguardava la decisione di riformare il meccanismo informale dei summit franco-tedeschi, la cui consuetudine era iniziata proprio nel 1963, con un "Franco-German Ministerial Council" da riunire almeno annualmente. La riforma prevedeva, tra le altre cose, l'apertura di ambasciate congiunte franco-tedesche e la riunione periodica di tutti i ministeri.⁷⁵⁶ Per quello che sarebbe stato l'eco di quella giornata, la conferenza stampa si rivelò ben più significativa dei contenuti del Trattato in sé. Le dichiarazioni iniziali da parte francese si concentrarono molto sull'idea di "rifondazione" dell'Europa e di "costruzione" di una vera Europa della Difesa. Quando arrivò la domanda sull'Iraq, come già sottolineato da Bozo,⁷⁵⁷ Chirac ribadì che entrambi i Paesi condividevano l'idea che la guerra "fosse sempre la peggiore soluzione" e che la soluzione "passasse da un ritorno degli ispettori Onu". Schroder non ebbe nulla da aggiungere.⁷⁵⁸ La novità della dichiarazione di Chirac, apparentemente, non fu tanto nei contenuti, ma probabilmente nel suo allineamento totale alla posizione di contrapposizione tedesca. Stando alle parole scambiate con i giornalisti d'altronde, si può notare che nessun riferimento agli altri Stati membri o

⁷⁵³ Oltre all'evento principale, che verrà qui trattato, anche quelli "secondari" ebbero risultati altamente simbolici, come la proposta della doppia cittadinanza franco-tedesca per i cittadini delle due nazioni; Kate Connolly, *France and Germany unveils plan for dual citizenship*, The daily Telegraph, 22/1/2003 - Voice of America, *France and Germany Celebrate 40th Anniversary of 'Friendship' Treaty*, 22/1/2003

⁷⁵⁴ Gran parte della letteratura definisce il contesto dell'Eliseo "perfetto" per l'annuncio che seguirà sull'Iraq (vedi Gordon e Shapiro, *Allies at war*, Ivi, p.130), ma data la sovrapposizione tra il dibattito intra-europeo e quello transatlantico forse trarre delle conclusioni implicite appare avventato

⁷⁵⁵ I Franco-German summit — 40th anniversary of the Elysée Treaty, Parigi, 22 gennaio 2003

⁷⁵⁶ *Ibidem*

⁷⁵⁷ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, Ivi, posizione 4348-4356

⁷⁵⁸ Ufficio Stampa dell'Eliseo, *Conférence de presse de MM. Jacques Chirac, Président de la République, et Gerhard Schroeder, Chancelier allemand, sur le renforcement de la coopération franco-allemande notamment sur la construction européenne*, Parigi, 22 gennaio 2003

all'Unione Europea o anche solo all'Europa fu fatto né in riferimento all'Iraq né su una successiva domanda che riguardava il Medio Oriente.⁷⁵⁹

Forse fu per questa mancanza di intenzionalità a generare una reazione da parte degli altri Stati membri che Chirac venne negativamente sorpreso dalla lettera degli otto.⁷⁶⁰ Alcune fonti riportano che il Presidente, per la sorpresa nel leggere il testo della lettera il mattino seguente alla sua pubblicazione, avrebbe versato il caffè sulla scrivania per terra.⁷⁶¹ Al di là di questo aneddoto comunque, è certo che il Presidente sul momento non reagì alla presa di posizione del 30 gennaio, per quanto gran parte della letteratura riporti una comprensibile irritazione. Tuttavia, quando il 6 febbraio successivo una seconda lettera di tenore simile arrivò ai giornali, firmata questa volta da dieci Stati dell'est Europa di nuova adesione, Chirac definì la misura "infantile", arrivando a dire che quegli Stati "avrebbero fatto meglio a tacere".⁷⁶² A sostegno di Chirac si schierò subito Romano Prodi, mettendo in guardia i Paesi firmatari dell'est che "...il messaggio che emerge dalla lettera...è un segnale che non si è capita l'Unione politica".⁷⁶³ Il Cancelliere Schroder, che pure era implicitamente chiamato in causa, preferì non rilasciare commenti. Due settimane dopo, interrogato sulla differenza tra la lettera degli otto di gennaio e quella dei dieci di febbraio, il Presidente francese in un'intervista chiarì che, a differenza degli Stati ex sovietici, quelli occidentali avevano tutto il diritto di intervenire nella questione irachena dato che "...i membri della famiglia hanno più diritto degli altri di esprimersi".⁷⁶⁴ Questa apparente comprensione non deve far pensare che la lettera degli otto non ebbe conseguenze sul medio periodo. Nella riunione bilaterale del 5 febbraio a Le Touquet, per esempio, il Presidente francese propose al Primo ministro britannico di preparare una lettera comune anglo-franco-tedesca sul risultato del loro incontro. A margine della proposta però ci tenne a sottolineare che lui a differenza di Blair non credeva nelle lettere congiunte.⁷⁶⁵ Al termine del meeting, ad ogni buon conto, Francia, Germania e Regno Unito scriveranno proprio una lettera comune sul futuro del mercato europeo.⁷⁶⁶ La lettera degli otto e la presentazione di una seconda Risoluzione alle Nazioni Unite da parte di Stati Uniti e Spagna terminò ogni possibile ambiguità su quelli che erano i due fronti che si erano delineati. E anche la famosa "imboscata" di De Villepin a Colin Powell alle

⁷⁵⁹ Ibidem

⁷⁶⁰ Per un confronto con la diversissima impressione italiana sugli eventi si rimanda al prossimo capitolo

⁷⁶¹ Intervista con S.E. Michele Valenzise, Roma, 27 aprile 2018

⁷⁶² La cosa ebbe ripercussioni anche il 17 febbraio successivo, con un duro attacco di Chirac durante un Consiglio Europeo dedicato all'allargamento; Nadia Mushtaq Abbasi, *Divisions of "Old" and "New" Europe on Iraq crisis*, Institute of Strategic Studies Islamabad, Strategic Studies Vol. 23, No. 2, 2003 (pp.102-125), pp.116-118

⁷⁶³ CNN, *Chirac lashes out at 'new Europe'*, 18/2/2003

⁷⁶⁴ Craig S.Smith, *Chirac Upsets East Europe by Telling It to 'Shut Up' on Iraq*, The New York Times, 18/2/2003

⁷⁶⁵ Alaister Campbell, *The Campbell diaries*, 4 febbraio 2003

⁷⁶⁶ Archivi dell'Unione Europea, *Letter of Blair, Chirac and Schröder to Mr.Simitis, Prime Minister of the Hellenic Republic*, Bruxelles, 6 febbraio 2003

Nazioni Unite, che congelò e pose fine all'amicizia tra i due, sicuramente giocò un ruolo in questo allontanamento politico.⁷⁶⁷ La diplomazia francese si trovava ormai in pieno contrasto non solo con gli Stati Uniti, ai quali aveva negato qualsiasi interpretazione "estensiva" della Risoluzione 1441 sull'Iraq, ma ora anche con Blair, il quale era disposto a ricorrere alle Nazioni Unite per una seconda Risoluzione, sfidando apertamente la Francia a non sostenerla. Fu in questo momento che Chirac si convinse definitivamente a chiudere il cerchio di quello che lui stesso chiama "un movimento di resistenza internazionale" contro gli anglo-americani.⁷⁶⁸ Questo "movimento", composto per lo più da un'alleanza di Stati con cui la Francia aveva buoni rapporti, avrebbe trovato il suo punto di incontro alle Nazioni Unite con lo scopo di far trovare non la Francia ma il duo anglo-americano in inferiorità numerica. Il primo obiettivo non potevano che essere quindi i membri del Consiglio di Sicurezza con un seggio permanente, e in particolare la Russia, con la quale il rapporto si era saldato più strettamente dal Vertice di Pratica di Mare dell'anno precedente. Nel quadro europeo, l'intesa passava ovviamente con la Germania di Schroder che rimarrà com'è noto per tutta la durata della crisi il più stretto alleato dell'Eliseo. Il terzo obiettivo era quello africano, visto che l'amicizia di Angola, Guinea e del francofono Camerun avrebbe potuto aiutare, anche simbolicamente, ad esprimere le posizioni di un mondo che Chirac riteneva di rappresentare naturalmente. Questo "movimento" mirava chiaramente a radunare e coordinare gli Stati che erano più in sintonia con la posizione francese o si erano dimostrati indecisi, per trovare un consenso tale che permettesse di bocciare una Risoluzione americana a maggioranza semplice, senza ricorrere all' "arma nucleare" del diritto di veto franco-russo. Inoltre, a livello simbolico, l'organizzazione di quest'alleanza sarebbe stata anche emblematica di quella "diplomazia multilaterale" che la Francia avrebbe voluto realizzare.⁷⁶⁹

Il primo attore che Chirac coinvolgerà nelle sue consultazioni di gennaio e febbraio sarà appunto la Russia. Per la Francia Putin non era un partner nuovo nella guerra al terrore, dato che già a gennaio 2002, durante gli ultimi mesi di "coabitazione" con il governo Jospin, Chirac aveva iniziato un'interlocuzione con Mosca sui due temi cardine dell'anno successivo: il rapporto con l'Unione Europea in vista dell'allargamento ad est e gli sforzi congiunti nel contesto della guerra al terrore.⁷⁷⁰ Dopo la rielezione all'Eliseo, l'inquilino dell'Eliseo aveva continuato questo dialogo, spostando progressivamente il centro dell'attenzione dall'utilizzo delle basi aeree russe per la guerra in Afghanistan all'Iraq. Un passaggio intermedio tra i due argomenti era stato già percettibile il 19 luglio 2002, quando il Presidente francese era stato ospite di Putin nella Dacia di Sochi. In quel caso,

⁷⁶⁷ Con Coughlin, *American Ally*, ivi, p.267

⁷⁶⁸ Jacques Chirac, *My life in politics*, p.279

⁷⁶⁹ Questa assimilazione tra le due cose (la coalizione contro la guerra e la diplomazia multilaterale) comparve in un discorso ufficiale del Primo ministro finlandese Paavo Lipponen a febbraio a Parigi; Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, Ivi, posizione 5080

⁷⁷⁰ Archivi online del Cremlino, *Presidents Vladimir Putin of Russia and Jacques Chirac of France held negotiations*, 15 gennaio 2002

gli argomenti di conversazione, inserendosi nel solco dei temi già trattati a Pratica di Mare, erano stati quello dell'exclave russo di Kaliningrad, dell'Afghanistan e per la prima volta della situazione in Medio Oriente.⁷⁷¹ Con il passare dell'autunno Chirac, per delle considerazioni intuibili, aveva ritenuto sempre più conveniente trovare una sintonia con Putin, in vista della sua crescente opposizione a Regno Unito e Stati Uniti. La Russia, dal suo canto, aveva trovato nella Francia un partner naturale per due ragioni, una di realpolitik geo-strategica e una più afferente al modo in cui il neo insediato Putin aveva intenzione di gestire le relazioni internazionali. Per quanto concerne il primo tema esso era intuibilmente legato alla posizione dell'Iraq e ai suoi rapporti storici e commerciali con la Russia; una destabilizzazione del regime generava una comprensibile preoccupazione a Mosca, visto la vicinanza politica tra i due Paesi e anche la crescente presenza statunitense in Medio Oriente e Asia Minore.⁷⁷² La seconda preoccupazione era invece più di ampio respiro e toccava la dottrina strategica russa, in una fase transitoria verso la definizione di una dottrina fortemente multipolare delle relazioni internazionali, il cui autore era l'ex primo ministro Evgenii Primakov.⁷⁷³ I due temi del resto erano strettamente intrecciati, visto che proprio dopo il vertice di Pratica di mare del maggio 2002 con il montare della tensione irachena, le tesi di Primakov avevano iniziato a riscuotere consenso, anche per la loro indubbia efficacia nel far risaltare la Russia come attore diplomatico significativo.⁷⁷⁴ Questo sostegno teorico al carattere multipolare dell'ordine internazionale aveva anche rinsaldato l'intesa con il governo Schroder, che ne aveva fatto un proprio cavallo di battaglia. Agli inizi del 2003 l'intesa tra i due governi toccherà il punto apicale. L'undici febbraio 2003 a Parigi Chirac e Putin si vedranno per un colloquio privato, durante il quale i due concordarono di esercitare se necessario il proprio diritto di veto.⁷⁷⁵ Una volta raggiunti lo stesso giorno da Schroder i tre rilasceranno un comunicato congiunto, esprimendo la loro fiducia nell'Onu e soprattutto stabilendo dei principi cardine di quello che si potrebbe chiamare "manifesto dell'ordine multipolare".⁷⁷⁶ I tre si impegnarono a consultarsi sulla vicenda anche successivamente, come avverrà poi in effetti a San Pietroburgo l'aprile successivo, immediatamente dopo la presa di Baghdad.⁷⁷⁷

Se il triangolo con Schroeder e Putin per Chirac era importante, lo scenario di riferimento non avrebbe potuto che rimanere quello europeo. Lo sforzo intra-europeo per presentare

⁷⁷¹ Ministère des affaires étrangères, Direction des services d'information et de presse, *La politique étrangère de la France, textes et documents - 2002*, Issue 8-12, p.246

⁷⁷² Thomas Ambrosio, *The Russo-American Dispute over the Invasion of Iraq: International Status and the Role of Positional Goods*, *Europe-Asia studies*, Vol. 57, No. 8, 2005, pp.1196-1999

⁷⁷³ Ivi, pp.1194-1196

⁷⁷⁴ Ivi, p.1189

⁷⁷⁵ Jacques Chirac, *My life in politics*, ivi, p.281

⁷⁷⁶ Jan Hallenberg, Håkan Karlsson, *The Iraq War: European Perspectives on Politics, Strategy and Operations*, Routledge, Londra, 2005, pp.53-57

⁷⁷⁷ Ministère des affaires étrangères, Direction des services d'information et de presse, *La politique étrangère de la France, textes et documents - 2003*, Issues 3-6, p.444

un piano alternativo che facesse riprendere l'iniziativa alla Francia in sede Onu fu probabilmente tentato, rimanendo in stato embrionale, nel febbraio 2003. Il piano francese, ancora poco indagato, era coincidente con la pressione esercitata da parte anglo-americana sugli ispettori delle Nazioni Unite e in particolare su Blix perché producesse degli indizi chiari sulle armi di distruzioni di massa ai primi di febbraio.⁷⁷⁸ Il contesto di riferimento è, ancora una volta, quello delle Nazioni Unite. Il 5 febbraio 2003, il giorno successivo al già trattato (e inconcludente) incontro di Touquet tra Chirac e Blair, si tenne una riunione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, circa dieci giorni prima di un'altra riunione, quella del 14 febbraio che segnò il definitivo allontanamento di Francia e Stati Uniti.⁷⁷⁹ Nel corso della stessa, la Francia per voce del ministro De Villepin fece richiesta di "rafforzare" i poteri degli ispettori Onu in Iraq, dandogli maggiori poteri ma soprattutto aumentando il numero del personale delle Nazioni Unite sul campo. La proposta, abbastanza vaga ma che riecheggiava alcune recenti prese di posizioni tedesche,⁷⁸⁰ fu considerata insufficiente da americani e britannici e quindi scartata, anche vista l'ormai conclamata decisione di procedere con per via militare. Tre giorni dopo il periodico tedesco "Der Spiegel" riportò l'esistenza di un piano per la pace franco-tedesco che era in preparazione per essere portato al Consiglio delle Nazioni Unite. La proposta, sulla quale Parigi e Berlino erano certe di trovare un certo consenso, avrebbe previsto il coinvolgimento di 150.000 militari europei ed americani in Iraq, una copertura satellitare francese e soprattutto l'utilizzo di aerei Mirage prestati dalla Francia. Il dispiegamento di questa forza internazionale avrebbe avuto lo scopo di garantire un passaggio di poteri graduale da Saddam ad un altro membro del governo baathista, come Tarik Aziz.⁷⁸¹ Il piano "segreto", ribattezzato dai giornali "piano Mirage" fu accolto molto male a Washington, tanto più che la sua notizia giungeva quasi contemporaneamente alla conferenza sulla sicurezza della Nato di Monaco.⁷⁸² Subito dopo la pubblicazione dello scoop il ministero della Difesa francese smentì categoricamente la notizia, dicendo che gli unici contatti tra i due governi riguardavano la dichiarazione di De Villepin alle Nazioni Unite. La Cancelleria, lo stesso giorno, invece la confermò, comunicando che non solo la notizia era corretta ma che Parigi stava lavorando sui dettagli.⁷⁸³ Anche il governo belga la definì un'ottima iniziativa.⁷⁸⁴ A quanto sembra lo stesso giorno Chirac avrebbe intrattenuto una conversazione telefonica con Bush, facendo riferimento ad alcuni sforzi

⁷⁷⁸ Si rimanda al capitolo precedente

⁷⁷⁹ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Security Council 4701st Meeting, *Briefing Security Council: US Secretary of State Powell presents evidence of Iraq's failure to disarm*, Press Release SC/7658, New York, 5/2/2003

⁷⁸⁰ John J. Metzle, *Trans-Atlantic Divide: The USA/Euroland Rift?*, University Press America, Lanham, 2010, pp.120-122

⁷⁸¹ Der Spiegel, 'Das Projekt Mirage', 10/02/2003

⁷⁸² Sebastian Harnisch, *Bound to fail? Germany's policy in the Iraq crisis (2001-2003)*, Heildenberg University, Stosunki Międzynarodowe Nr 12/t29, 2004, pp.77-78

⁷⁸³ Kate Connolly, *Schroder faces calls to quit over peace plan*, The daily Telegraph, 7/2/2003

⁷⁸⁴ Colleen Barry, *France, Germany to Push Iraq Proposal*, Associated Press, 23/2/2003

internazionali per garantire un esilio a Saddam, con la preziosa mediazione dell'Arabia Saudita.⁷⁸⁵ La disponibilità francese a prestare gli aerei agli ispettori Onu e a Blix verrà del resto confermata dallo stesso De Villepin alle Nazioni Unite il 14 febbraio successivo.⁷⁸⁶ Tutti questi elementi, presi insieme, danno i contorni di quello che avrebbe potuto essere un piano francese, concordato con la Germania, per un rilancio della presenza delle Nazioni Unite in Iraq. La decisione di presentare la proposta al Consiglio di Sicurezza il 5 febbraio fa del resto intendere che, se effettivamente le due cose furono collegate, l'idea di Mirage non poteva essere una solitaria fuga avanti tedesca, ma un piano ben più strutturato approvato dall'Eliseo.⁷⁸⁷ Il fatto non sarebbe di certo sorprendente, dato che ormai appare certo che nel 2003 ci fu un proliferare di piani, più o meno concreti per impedire l'ingresso degli Stati Uniti in Iraq,⁷⁸⁸ molti dei quali avevano proprio come protagonista la Russia.⁷⁸⁹

Al di là questi tentativi di mediazione e fantasia politica all'Onu, la strada più concreta percorsa da Parigi passava per la bocciatura di una seconda Risoluzione che giustificasse esplicitamente un intervento armato. Gli Stati non permanenti del Consiglio di Sicurezza erano quindi la priorità della diplomazia francese, in particolare quelli africani sui quali la Francia poteva esercitare una certa influenza: Guinea, Angola e Cameroon. Rispetto alle difficoltà di un negoziato con Washington e Baghdad, su questo fronte le premesse sembravano migliori. Tra il 16 e il 17 gennaio molti leader africani e mediorientali, reagendo alla dichiarazione dell'Eliseo, si erano già congratulati con il Presidente in alcune note stampa, chiudendo il cerchio degli sforzi diplomatici dei mesi ed anni precedenti.⁷⁹⁰ Il mese successivo, un grande summit di amicizia franco-africana si era tenuto a Parigi, radunando la quasi totalità dei capi di Stato e di governo della parte sub-sahariana del continente.⁷⁹¹ Nel corso dell'evento, tenutosi mentre Parigi e in altre città europee si svolgevano grandi manifestazioni per la pace, il Presidente dell'Unione Africana Thabo Mbeki aveva chiesto agli Stati membri dell'organizzazione di condannare all'unanimità

⁷⁸⁵ Bob Woodward, *Plan of attack*, ivi, p.313

⁷⁸⁶ Archivi delle Nazioni Unite, *French address on Iraq at the UN Security Council*, New York, 14 febbraio 2003

⁷⁸⁷ Sebastian Harnisch, lo studioso che ha approfondito di più la questione, la pone in relazione ad una più ampia strategia di Schroder che non avrebbe mai convinto Parigi (Sebastian Harnisch, *German non-proliferation policy and the Iraq conflict*, German Politics Volume 13, Issue 1, 2004 pp.1-24) Se tuttavia si collega lo scoop dello Spiegel a quanto accadde all'Onu si capisce come la Francia non si possa relegare a "spettatrice" degli eventi

⁷⁸⁸ Anche l'Italia, apparentemente, svilupperà un suo piano o si unirà a quello franco-tedesco, come spiegato più avanti

⁷⁸⁹ Nella sua storia segreta del conflitto iracheno, Yossef Bodansky ricostruisce alcune cospirazioni russe dell'epoca di portata clamorosa, come quella di assassinare Saddam o di organizzare un colpo di Stato contro di lui (Yossef Bodansky, *The secret history of the Iraq war*, Harper Publisher, New York, 2005, pp.81-83). Le ricerche dell'autore focalizzano soprattutto i numerosi e infruttuosi tentativi dei Paesi arabi di fare da ponte con gli Stati Uniti

⁷⁹⁰ Philip Delves Broughton, *Third world backs Chirac's stand*, The daily Telegraph, 16/1/2003

⁷⁹¹ David Styan, *Jacques Chirac's 'non': France, Iraq and the United Nations, 1991-2003*, ivi, p.382

l'invasione dell'Iraq.⁷⁹² Da ultimo, Il viaggio di De Villepin a marzo nel continente africano si deve proprio intendere in questo modo; i suoi obiettivi erano da una parte assicurarsi sul consenso africano ad ogni opposizione (o iniziativa) francese in sede Onu, e dall'altra mostrare quanto Parigi avesse il sostegno proprio della maggior parte del continente.⁷⁹³ Il viaggio durò tre giorni, con destinazione Angola (9 marzo), Cameroon (10) e Guinea (11). Il viaggio africano di De Villepin lasciava ben sperare l'Eliseo. Infatti, di tutti e tre i Paesi africani, due erano parte dello spazio francofono e uno, l'Angola, pure non avendo stretti legami con Parigi era molto vicino alla Russia, che sosteneva da vicino la posizione francese. De Villepin usò il tour africano ovviamente per pubblicizzare la posizione francese sull'Iraq, minacciando di ricorrere al diritto di veto in caso di Seconda Risoluzione e quindi incoraggiando i leader ad esprimersi in conferenza stampa per un chiaro *endorsement*.⁷⁹⁴ La cosa, purtroppo per Parigi, non avvenne, e già il ricevimento a Luanda fu molto freddo, nonostante le promesse del ministro di aiuti economici e militari per superare le incomprensioni che si erano create negli anni precedenti a causa dello scandalo "Angolagate". Anche un partner ritenuto tradizionalmente affidabile come il Presidente Paul Biya del Camerun preferì non esporsi nettamente a favore di Parigi, e la visita di Conakry non ebbe maggior successo nonostante la promessa di investimenti infrastrutturali.⁷⁹⁵ De Villepin fu quindi costretto a riconoscere al termine del viaggio che era "rispettoso" delle posizioni dei tre Paesi, una frase che lasciava intendere gli scarsi risultati da lui ottenuti.⁷⁹⁶ Maggiore successo ebbe Chirac gli stessi giorni in Algeria, dove venne salutato dal Presidente Abdelaziz Bouteflika come "una speranza per la pace" e un "possibile candidato al premio Nobel per ciò che sta facendo per prevenire la guerra". Per quanto ciò potesse essere positivo comunque, la scarsa influenza dell'Algeria in quel momento rendeva il successo poco significativo, anche considerando l'atteggiamento filo-iracheno che quella nazione aveva sempre avuto.⁷⁹⁷ Le origini del fallimento africano di questi giorni sono, secondo la letteratura, da ricercarsi in diversi motivi. Il primo è certamente il cospicuo aiuto allo sviluppo statunitense per i Paesi Africani, uno strumento di pressione diplomatica da non sottovalutare. Il secondo può essere trovato nel diretto interessamento britannico che, come visto, aveva mandato dei suoi rappresentanti in Africa proprio sulla "scia" di De Villepin.⁷⁹⁸

⁷⁹² William Shawcross, *Allies: The U.S., Britain, and Europe in the Aftermath of the Iraq War*, PublicAffairs, New York, 2004, p.263

⁷⁹³ Jacques Chirac, *My life in politics*, ivi, p.333

⁷⁹⁴ Con Coughlin, *American ally: Tony Blair and the war on terror*, ivi, p.289

⁷⁹⁵ Frédéric Bozò, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, posizione 5603

⁷⁹⁶ Ministère des affaires étrangères, Direction des services d'information et de presse, *La politique étrangère de la France, textes et documents - 2003, Issues 3-6, Conférence de presse du ministre des Affaires étrangères, M. Dominique de Villepin - Luanda, 10 mars*, pp.437-438

⁷⁹⁷ Christophe Boisbouvier, *France: Jacques Chirac's history in Africa*, The Africa Report, 26/9/2019; Elaine Sciolino, *Chirac Sees New Day for France and Algeria*, The New York Times, 4/3/2003

⁷⁹⁸ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, Ivi, posiz.5593. Per il Regno Unito si rimanda al capitolo precedente

Intanto in Francia l'opposizione alla guerra era in sostanziale aumento presso l'opinione pubblica e, stando ai sondaggi, il 57% dei francesi si diceva assolutamente contrario ad un cambio di regime.⁷⁹⁹ Il 69% invece approvava la resistenza alle Nazioni Unite e la postura legalitaria del Presidente.⁸⁰⁰ Lo stesso sostegno alla strada intrapresa da Parigi giunse in forma riservata, secondo quanto porta Bozo, dall'Egitto e dalla Lega Araba, i quali temevano molto l'affermazione di un principio di ordine internazionale che legittimasse semplicemente il più forte a scapito del più debole. In tal senso la Francia giocava un ruolo primario.⁸⁰¹ Nel frattempo alle Nazioni Unite si era vicini all'impasse, e le delegazioni britannica e francese erano su poli contrapposti. Il 5 marzo, la Francia depositò una memoria congiunta con Germania e Russia affermando ciò che era noto dal mese precedente, ossia che i tre non avrebbero autorizzato una Risoluzione anglo-americana potenzialmente strumentalizzabile per un intervento che si potesse considerare legittimo. I due membri permanenti del Consiglio erano pronti anche ad "assumersi le proprie responsabilità" per impedirlo.⁸⁰² Chirac in queste settimane si diceva amareggiato da Blair, anche in presenza dello stesso, rammentandogli quanto la scelta della guerra fosse gravida di conseguenze morali che lui non conosceva. Blair di risposta avrebbe commentato con i suoi consiglieri questa insistenza dicendo che evidentemente il "povero Jacques" non capiva il punto della questione in discussione.⁸⁰³ La reciproca distanza non impedì, proprio nel momento più profondo della crisi, di tentare una manovra di realismo politico che permettesse a Blair di salvare la faccia e all'alleanza franco-tedesca di non cedere nella sostanza. Questo compromesso, che vide la luce proprio ai primi di febbraio, fu siglato da Jean David Levitte, funzionario del Quay, e Stephen Hadley del Dipartimento di Stato americano. L'accordo prevedeva la presentazione di una Risoluzione da parte degli Stati Uniti e del Regno Unito poi ritirata di fronte all'evidente mancanza di sostegno nel Consiglio di sicurezza. L'espedito sarà poi quello seguito.⁸⁰⁴ Il 10 marzo Chirac il Presidente della Repubblica rilasciò un'intervista a France2 di circa mezz'ora. Il tema era ovviamente il disarmo iracheno e la "bomba nucleare" del veto francese. Gran parte del dibattito fu indirizzato al contesto internazionale, ma non poté mancare un'analisi politica di corollario centrata sull'importanza nel mondo globale di organizzazioni internazionali quali l'Unione Europea e l'Organizzazione mondiale del commercio.

Per quanto riguarda un eventuale utilizzo del territorio francese, Chirac puntualizzò che la Francia rimaneva alleata degli Stati Uniti, sottolineando anche come la situazione irachena fosse ben diversa da quella della Libia del 1986, quando Mitterand aveva

⁷⁹⁹ Ivi, posizione 5296

⁸⁰⁰ David Styan, *Jacques Chirac's 'non': France, Iraq and the United Nations, 1991–2003*, ivi, p.384

⁸⁰¹ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, Ivi, posizione 5089

⁸⁰² Ivi, posizione 5473

⁸⁰³ Intervista con Sir Stephen Wall, Londra, 25 marzo 2019, stessa fonte per Anthony Seldon, *Blair Unbound*, p.142

⁸⁰⁴ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, posizione 5473

rifiutato il sorvolo degli aerei americani. Per l'Iraq ciò non sarebbe accaduto.⁸⁰⁵ Il Regno Unito non fu quasi mai citato, e quando Chirac, incalzato dai giornalisti proprio su questo punto, venne chiamato ad esprimersi, rispose che le relazioni franco-inglesi erano buone e la divergenza di opinioni sull'Iraq non erano paragonabili al percorso comune sulla PESD, che procedeva nonostante la crisi transatlantica, o forse anche grazie a questa.⁸⁰⁶ Poco prima della conclusione della trasmissione, quando i due giornalisti che lo intervistavano iniziarono a parlare della profonda divisione dell'Unione Europea, Chirac si mise a ridere e dichiarando di conoscere "profondamente" questa istituzione, negò che ci fossero profonde divergenze, dicendosi anzi sicuro di come le momentanee incomprensioni irachene avrebbero rafforzato proprio la politica estera comune nel mondo multipolare che si stava creando.⁸⁰⁷ L'intervista comunque sarà saliente soprattutto per le parole equivoche sull'indisponibilità francese ad intervenire, strumentalizzate da Blair nel modo che si è visto. La reazione di Chirac a questa strumentalizzazione sarà estremamente negativa. I suoi tentativi di ridimensionare i dissapori con Londra proprio nei giorni chiave della crisi non avevano trovato corrispettivo lasciandolo "deluso e rattristato", come De Villepin riferirà a Straw.⁸⁰⁸ Il 18 marzo gli Stati Uniti annunceranno il ritiro della seconda Risoluzione per procedere unilateralmente in Iraq con la coalizione dei volenterosi, un atto fortemente condannato sia dalla Russia che da Jean-Marc de la Sabliere, divenuto nel frattempo ambasciatore al Palazzo di Vetro.⁸⁰⁹ I francesi avevano provato ad avvertire gli iracheni dell'incombente delle operazioni militari, così come i russi, e per questo Baghdad aveva annunciato la distruzione di tutti i suoi arsenali chimici il 28 febbraio. La misura tuttavia giungeva evidentemente troppo tardi.⁸¹⁰ Alcune indiscrezioni giornalistiche riportarono subito che la Francia stava fornendo passaporti europei a diversi esponenti di secondo piano del regime di Baghdad e alle loro famiglie, un fatto che fu ufficialmente smentito.⁸¹¹ Negli stessi giorni, un nuovo scontro a Bruxelles tra Blair e Chirac venne riportato dai giornali, durante la cena dei Capi di Stato offerta dopo il Consiglio Europeo del 21 marzo.⁸¹²

Nel corso dell'invasione dell'Iraq la Francia, coerentemente con quanto annunciato, riprese in mano il dossier PESD. Tuttavia, a differenza di quanto era sempre accaduto durante la presidenza Chirac, questa volta mancò il contributo britannico. L'assenza di Blair al vertice di Tervuren ad aprile rappresenta un punto importante di svolta per Chirac, segno della determinazione di passare da un' "Europa della difesa", come era quella

⁸⁰⁵ Sarà interessante vedere come la questione genererà un dibattito ben diverso in Italia, proprio nelle stesse settimane

⁸⁰⁶ Archivi di France2, *Déclaration du Président de la République, Monsieur Jacques Chirac*, 10 marzo 2003

⁸⁰⁷ Ibidem

⁸⁰⁸ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, lvi, posizione 5767

⁸⁰⁹ David Styan, *Jacques Chirac's 'non': France, Iraq and the United Nations, 1991–2003*, lvi, p.382

⁸¹⁰ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, lvi, 5499

⁸¹¹ Kenneth R. Timmerman, *The French Betrayal of America*, lvi, p.259

⁸¹² Toby Helm, *Blair and Chirac clash at summit dinner*, *The daily Telegraph*, 21/3/2003

costruita con il Regno Unito, ad un' "Europa come potenza in un mondo multipolare". La creazione di un quartier generale e la concretizzazione di capacità militari autonome era un passaggio concettuale e tematico, che aveva trovato una propria elaborazione proprio nei mesi "onusiani", venendo per la prima volta espresso proprio durante il meeting dal Presidente francese.⁸¹³ La svolta preoccupò ovviamente Londra che la definì "incoerente" con gli sforzi sulla PESD e financo "pericolosa".⁸¹⁴ Come notato tuttavia già all'epoca da diversi commentatori, l'insistenza sull'asse franco-tedesco per la costruzione della politica di difesa comune (o Europa potenza) aveva, dal punto di vista francese, diverse limitazioni. Il primo, politico e strategico, era lo stesso che aveva indotto l'intesa tra Chirac e Blair a Saint Malo, e riguardava la politica "pacifista" tedesca, non condivisa da Parigi. Questa politica poteva creare difficoltà per una realizzazione operativa della PESD e rischiava di lasciare i progressi teorici di Tervuren su carta.⁸¹⁵ Il secondo, più pratico, investiva l'industria degli armamenti e l'inopportunità per la Francia di escludere i partner britannici, soprattutto in un momento in cui l'Unione Europea stava definendo una propria base industriale della Difesa.⁸¹⁶ L'esigenza francese si accompagnava a quella ancora più pressante di Blair, interessato a riprendere un rapporto strutturale con Chirac per i motivi già visti, e disilluso sulla reale efficacia di una PESD realizzata senza il Regno Unito. I due governi del resto avevano già ad aprile ripreso le fila di un dialogo mai veramente interrotto per preparare la Risoluzione 1483, ma soprattutto per coordinare una strategia sulla preoccupante situazione politica in Congo. L'incontro tra De Villepin e Straw il 9 aprile, il primo dopo l'apice della crisi, pur se prematuro per un vero e proprio riavvicinamento, si rivelerà molto utile per i mesi seguenti proprio perché indicherà il tema del Congo come motivo di riavvicinamento tra i due Stati.⁸¹⁷

Nel mese di maggio il *rapprochement* seguirà quindi l'evoluzione della crisi nel Paese africano, divenendo più stretto con il deteriorarsi della situazione. Il 10 giugno Chirac si recò a Berlino per discutere con Schroeder della necessità di un'azione europea e offrendosi di guidare un primo dispiegamento di forze per rendere operativa la PESD nella sua prima missione in Africa.⁸¹⁸ Il giorno stesso il Presidente incontrò Blair con un simile ordine del giorno. Gli argomenti di discussione tra i due tuttavia si allargarono

⁸¹³ Katrin Milzow, *Le discours politique et la sécurité en Europe : Blair, Chirac et Schröder et la politique européenne de sécurité et de défense (1998-2003)*, Relations internationales n° 125 (2006/1, pp.83-95), p.93

⁸¹⁴ Sarah Hal, *Blair: Chirac's world view 'dangerous'*, The Guardian, 28/4/2003

⁸¹⁵ Anche durante la sopra citata intervista del 10 marzo, Chirac aveva ribadito che la Francia, pur se rispettosa degli equilibri internazionali, non si poteva definire un Paese "pacifista"

⁸¹⁶ François Heisbourg, *The French-German Duo and the Search for a New European Security Model*, The international spectator 3/2004, pp.61-72

⁸¹⁷ Ufficio Stampa dell'Eliseo, *Déclaration de M. Dominique Galouzeau de Villepin, ministre des affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie, lors du point de presse conjoint avec M. Jacques Straw, ministre britannique des affaires étrangères, sur le conflit irakien*, Parigi, 9 aprile 2003

⁸¹⁸ Associated Press, *Chirac and Schroeder on Congo, British euro entry*, Berlino, 10/6/2003

notevolmente, toccando il Medio Oriente, il Libano, e il futuro della politica di Difesa. La sintonia che ne emerse fu sorprendente, a partire dai dissensi sul “nucleo di coordinamento” del Quartier Generale Europeo che erano per Blair “Più apparenti che reali”, fino ad arrivare al Medio Oriente dove entrambi i leader facevano grande affidamento su Javier Solana.⁸¹⁹ Alla conferenza stampa seguì una cena informale organizzata nel più assoluto riserbo e lontano dai riflettori, sembra per appianare le divergenze personali che si erano create.⁸²⁰ Durante l’estate le posizioni tra i due Paesi si rialinearono, tanto che l’Economist si chiese se la nuova luna di miele tra Francia e Regno Unito, che ormai trovava nel Congo il suo punto focale, fosse destinata a durare.⁸²¹ L’Eliseo comunque si sentì in dovere di specificare che il rinnovato dialogo con il Regno Unito non toccava ancora l’Iraq e che Parigi non aveva cambiato idea sull’invio di truppe, neanche per aiutare la ricostruzione.⁸²² Parimenti smentito fu un viaggio altamente simbolico che avrebbe voluto Straw e De Villepin in Africa insieme a luglio.⁸²³

La distensione anglo-francese dopo l’Iraq non si registrò nel caso dell’Italia. In realtà, già il 24 marzo, nel momento di apice della crisi, De Villepin e il ministro degli esteri italiano Frattini avevano avuto malintesi sui “rapporti privilegiati” in seno all’UE, come riferì alla Camera dei Deputati lo stesso ministro italiano.⁸²⁴ Il successivo 5 giugno Berlusconi si recò per una visita di Stato a Parigi, incontrando il Primo ministro Raffarin per parlare di rapporti bilaterali e della Presidenza di turno italiana, ma senza essere ricevuto da Chirac. I temi dell’incontro sembrano essere stati principalmente commerciali, anche se il Medio Oriente fu citato.⁸²⁵ Appena dieci giorni dopo l’incontro, quando il Presidente del Consiglio italiano annunciò che si sarebbe recato in visita in Israele senza fermarsi in Palestina, il ministro degli esteri De Villepin rilasciò una nota stampa riferendo che Berlusconi non era evidentemente allineato con il dialogo europeo sul Medioriente. Il Presidente del consiglio italiano commentò a caldo dicendo che la Francia “non aveva titolo per interferire nella politica estera italiana” e che “avrebbe fatto meglio a tacere”.⁸²⁶ Washington non la pensava in questo modo, e anzi fin dall’incontro dal G8 di Evian, sempre contrassegnato da incomprensioni reciproche, Bush aveva teso la mano all’Eliseo

⁸¹⁹ Ufficio Stampa dell’Eliseo, *Point de presse conjoint de MM. Jacques Chirac, Président de la République, Tony Blair, Prime ministre britannique, sur la coopération franco-britannique sur le projet de constitution européenne, le Proche-Orient, la question d'une entrée de la Grande-Bretagne dans la zone euro et la place de la Grande-Bretagne dans la défense européenne*, Parigi, 11 giugno 2003

⁸²⁰ Le Monde, *Jacques Chirac et Tony Blair tourment la page irakienne*, 12/6/2003

⁸²¹ The economist, *A lull between the storms*, 25/9/2003

⁸²² CBS News, *France: No Troops To Iraq*, 15/7/2003

⁸²³ Tidiane Diop, *Les parrains de la paix*, Jeune Afrique, 7 luglio 2003

(<https://www.jeuneafrique.com/126600/archives-thematique/les-parrains-de-la-paix/>)

⁸²⁴ La politica estera dell’Italia: Testi e documenti - 2003, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2007 (published), P.209

⁸²⁵ Ivi, p.61

⁸²⁶ La Repubblica, *Berlusconi: la Francia ha perso un'occasione per stare zitta*, 17/6/2003

con un famoso *Time to move on*.⁸²⁷ La Francia aveva in qualche modo colto questa apertura e a settembre Chirac, pur ribadendo l'indisponibilità a recarsi con una forza di pace in Iraq, aveva aperto alla possibilità di addestrare la polizia irachena. Questo piccolo segnale pacificatore non era bastato tuttavia a cambiare la linea francese, che ora si concentrava sulla necessità di indire al più presto elezioni, rendendo il più breve possibile la vita dell'autorità transitoria di Bremer.⁸²⁸

Nell'autunno ed inverno 2003 la Francia, come tutti gli Stati membri, fu impegnata per la chiusura dei lavori della Convenzione. I temi irrisolti erano molti e, oltre alla politica estera e di difesa, un nodo da sciogliere rimaneva la politica industriale, tema che stava a cuore a particolarmente al governo Schroeder. La diplomazia triangolare Londra-Parigi-Berlino sarà gestita di fatto da Chirac, organizzando degli incontri a "geometria variabile" a seconda dei temi che dovevano essere trattati. Il rapporto con la Germania rimaneva il cuore dell'intesa francese e, anche dopo la fine della crisi transatlantica, la relazione speciale creata con l'opposizione alla guerra in Iraq rimase intatta. A livello simbolico il nuovo clima franco-tedesco si tradusse in tante piccole iniziative, come quella del 16 ottobre 2001 in cui Chirac rappresentò anche la Germania al Consiglio Europeo su delega della Cancelleria.⁸²⁹ Per quanto riguarda invece il Regno Unito, il Medio Oriente e anche l'Iraq rimasero al centro delle trattative, come dimostrato dal fatto che tutti gli incontri sulla Politica estera e di sicurezza comune di settembre-novembre citati nel capitolo precedente, contennero sempre un riferimento anche alla normalizzazione della situazione del Paese e al pressante tema degli aiuti. Proprio sul Medio Oriente, e in particolare sul tema del nucleare iraniano e la ricostruzione irachena, il trio che si era ricomposto opererà insieme con una serie di iniziative congiunte per la prima volta dopo il fallimento di Gand, preoccupando l'amministrazione americana.⁸³⁰ La nuova intesa sarà comunque foriera di novità positive, soprattutto per la costruzione di una coerente politica europea di difesa, riconnettendosi a dicembre da un lato con la formulazione di una Security Strategy europea, la cui genesi è stata vista nel primo capitolo, e dall'altro con il processo costituente la cui conclusione, come si vedrà, era attesa a Roma sotto gli auspici della Presidenza di turno italiana.

⁸²⁷ CNN, *Bush to Chirac: Time to move on*, 3/6/2003

⁸²⁸ Elaine Sciolino, *Chirac Urges a Transfer of Power* (Transcript integrale), The New York Times, 22/9/2003 (<https://www.nytimes.com/2003/09/22/international/full-transcript-of-interview-with-jacques-chirac.html>)

⁸²⁹ Deutsche welle, *Chirac to Speak for Germany at EU Summit*, 16/10/2003

⁸³⁰ Una panoramica del punto di vista tedesco sugli incontri trilaterali di questi mesi in Christian Schweiger, *British-German relations in the European Union after the war on Iraq*, *Journal of German Politics*, Volume 13, Issue 1, 2004

Conclusioni: Una crisi impossibile?

La differenza principale nella reazione di Regno Unito e Francia all'undici settembre risiede nell'analisi complessiva degli avvenimenti contemporanei. Questa divergenza interpretativa non era semplicemente di percezione sulla reale minaccia rappresentata da Al Qaeda o da Saddam Hussein stesso, ma sul ruolo che i due Paesi e l'Europa dovessero avere nel contesto del mondo globale. Si tornerà su questo aspetto in modo strutturale nel capitolo conclusivo finale. Ad ogni modo, quel che qui preme sottolineare, è l'esistenza di una diversa percezione degli eventi tra Londra e Parigi che riguardava diversi scenari, il più importante dei quali era il Medio Oriente. Sotto questo punto di vista, è difficile contestare le conclusioni di quegli autori che, ricostruendo la gestazione della guerra in Iraq, citano la destabilizzazione della regione come uno dei motivi principali di opposizione francese e delle riserve di alcuni membri dell'amministrazione americana come Colin Powell.⁸³¹ L'effetto di una rimozione di Saddam avrebbe potuto generare, almeno secondo il Presidente Chirac e i suoi più stretti collaboratori, una serie di effetti a catena, toccando i Paesi più fragili, come il Libano, o quelli più laici, come l'Egitto. Se all'epoca questo timore poteva sembrare eccessivo, dopo gli eventi che hanno stravolto il Medio Oriente negli ultimi quindici anni non si può negare quanto esso fosse in realtà concreto.⁸³² La sensibilità di Chirac verso il mondo arabo e la sua amicizia personale con alcuni leader, anche se magari non scevra di altri interessi nazionali, può avergli fatto comprendere quanto l'Iraq fosse un tassello importante nell'equilibrio complessivo.

A questo riguardo sembrano poco solide le teorie vagamente complottiste che collegano l'opposizione all'intervento in Iraq ad un semplice interesse economico francese in Medio Oriente. Nonostante i rapporti degli anni '80, e l'indubbia collaborazione sul nucleare e nel settore chimico, la Francia certamente nel 2002 non aveva con il regime di Saddam uno scambio degno di nota (circa un miliardo e mezzo di dollari), né stava investendo asset strategici nell'import o nell'export con il Paese. Gli interessi commerciali con gli Stati Uniti dell'epoca, tanto per restare sul piano degli interessi economici, si dimostrano ovviamente ben più pressanti.⁸³³ Al contrario, alcune nazioni che pure appoggiarono il conflitto, prime fra tutte l'Italia, avevano ripreso proprio dopo l'undici settembre una politica commerciale con il regime di Saddam, soprattutto nel comparto petrolifero,⁸³⁴ ed erano anche pronte ad occupare eventuali spazi commerciali lasciati indietro da Parigi

⁸³¹ Blob Woodward, *Plan of attack*, ivi, p.149

⁸³² Louise Fawcett, *The Iraq War ten years on: assessing the fallout*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs), Vol. 89, No.2, 2013, pp. 325-343

⁸³³ Si prendono per buoni i numeri di David Styan, *Jacques Chirac's 'non': France, Iraq and the United Nations, 1991-2003*, ivi, p.378

⁸³⁴ L'Italia era diventata il quarto partner economico dell'Iraq nel 2002. Si vedano le statistiche della Banca Mondiale o anche l'intervista del ministro Adolfo Urso del novembre dello stesso anno; Mauro De bonis, *Adolfo Urso: in Iraq c'è spazio per noi*, Limes – Rivista italiana di geopolitica, 20 novembre 2002

negli Stati Uniti.⁸³⁵ Per quanto riguarda il debito pregresso che l'Iraq ancora aveva con la Francia, le possibilità che il Paese potesse ripagarlo nelle condizioni di isolamento internazionale in cui versava sono oggettivamente scarse. Ben più rilevante nella decisione sembra invece la dimensione autonoma della politica estera francese e il quadro europeo. Per tutto il 2001 l'Eliseo tentò di accreditare, non meno di Blair, l'esistenza di una posizione "europea" nei confronti della guerra al terrore. I riferimenti ad un atteggiamento "francese ed europeo" o ad un "contributo europeo" abbondano proprio fino a gennaio, quando il fallimento di Gand prima e quello dell'intervento in Afghanistan dopo raffredderanno molto gli entusiasmi di Parigi. L'inclusione dell'Iraq tra gli Stati connessi al terrore nella "lista nera" di Bush, seguito qualche mese dopo dalla Siria, non poté che allarmare l'Eliseo, rivelando al contempo la profonda divergenza che si era creata con Blair.

In questo contesto, la fine della coabitazione liberò Chirac da ogni necessità di mediazione con il partito socialista. Dall'estate quindi il Presidente potrà condurre una politica estera a lui fortemente congeniale, sostenuta dall'Assemblea Nazionale a maggioranza conservatrice e dal Primo ministro Raffarin, che a quanto risulta non avrà mai ambizioni di interferenza. L'unico membro del governo veramente associato a Jacques Chirac, e che sarà incaricato delle missioni più delicate negli anni seguenti sarà Dominique De Villepin, suo storico uomo di fiducia. La prima svolta impressa dal nuovo governo sarà uscire dalla parentesi del "vedrinismo", rilanciando l'azione in politica estera e aumentando le spese militari. A partire da questo momento, la diplomazia francese si farà sempre più consapevolmente paladina di una "dottrina Chirac" basata sulla necessità di sostenere gli interessi francesi un mondo multipolare. Cosa ciò volesse dire è ben esemplificato dall'attenzione dedicata al Medio Oriente nel 2002, in un contesto che, oltre che coerente con le principali direttrici di politica estera del Paese, era anche ben contestualizzabile in uno scenario di confronto a distanza con Stati Uniti e Regno Unito. Il governo di Londra, in particolare, era l'unico tra quelli europei ad avere una solida politica mediorientale, e un dialogo con i principali attori coinvolti, soprattutto quelli del Golfo. La speranza di Chirac era quindi probabilmente di poter rappresentare in uno scenario tradizionalmente vicino una posizione il più possibile "europea" della crisi, che verteva sul confronto diplomatico ed assumeva un carattere di crescente in contrapposizione a quella americana.⁸³⁶

Questa strategia riuscì solo in parte e, per la verità, proprio nel 2004 e nel 2005 lo stesso Eliseo ammetterà di aver grandemente sopravvalutato la volontà di dialogo di alcuni Stati, come la Siria, con la comunità internazionale. La rinnovata collaborazione tra Downing Street, la Casa Bianca e l'Eliseo sul Medio Oriente da questo momento permetterà di

⁸³⁵ Intervista con S.E. Franco Frattini, Roma, 9 luglio 2018

⁸³⁶ A parlare di "dottrina Chirac" sono per esempio Jackie Gower e Graham Timmins, *Russia and Europe in the Twenty-First Century: An Uneasy Partnership*, ivi, pp.194-200

arrivare velocemente alla Risoluzione 1559, concepita per condannare le interferenze siriane in Libano.⁸³⁷ Quello che accadrà negli anni successivi, soprattutto dopo l'assassinio di Rafic Hariri, determinerà l'evoluzione delle Primavere Arabe che seguiranno nel 2011, e quindi la decisione francese di intervenire con gli Stati Uniti contro il regime di Assad. Anche in Africa la strada del dialogo mostrò da subito i suoi limiti. Per la verità, il lancio dell'operazione Licorne a settembre, avvenuta proprio durante i mesi caldi delle Nazioni Unite, viene vista da alcuni studiosi come l'inizio di una conversione "multilateralista" dell'Eliseo, fino a quel momento poco interessato ad applicare sul serio la nuova "dottrina Chirac", e anzi impegnato a definire una dottrina di intervento convenzionale il più possibile elastica.⁸³⁸ La conversione "multilateralista" sarebbe d'altronde da ricercare più in una convenienza politica che in una maggiore attinenza alle nuove direttrici della politica estera francese.⁸³⁹ Il confronto a distanza con il Regno Unito proprio in Africa qualche mese dopo non produsse comunque i risultati auspicati dall'Eliseo, dato che Parigi non riuscirà a capitalizzare la sua influenza regionale. Perfino Stati considerati amici e alleati da Parigi, come il Cameroon, alla fine si dimostrarono reticenti a prendere posizione, vanificando gli sforzi compiuti da De Villepin in un momento decisivo.

Che Chirac l'avesse voluta o meno, la rottura diplomatica del gennaio 2003, sarà l'inizio di un (breve) tentativo francese di egemonizzare con la Germania il dibattito europeo. Le celebrazioni dell'Eliseo vanno quindi intese come un momento cardine per la politica europea della Francia, vista la loro portata simbolica e la loro continuità culturale con la tradizione dalla quale Chirac stesso veniva. Questo tentativo di rimettere in gioco il motore franco-tedesco aveva certamente come proprio perno più la PESD che l'Iraq, tanto da far dubitare una reale "fuga in avanti" dei due Paesi sulla questione. In tal senso non sembrano del tutto condivisibili alcune valutazioni di F.Bozo, secondo cui la Francia non avrebbe mai mostrato nei confronti della crisi un atteggiamento "pacifista" ma, ben diversamente da Berlino, sottolineato sempre anche con l'amministrazione americana una fondamentale disponibilità ad intervenire in Iraq, in caso di via libera dell'Onu. Di questa presunta distanza tra Francia e Germania si può dubitare in ragione di alcuni elementi emersi nel corso della dissertazione, la cui veridicità va certamente approfondita. La conferma dell'esistenza di un piano "Mirage" in particolare può potenzialmente ribaltare il quadro risultante fino a questo momento, mostrando una cooperazione tra Eliseo e Bundeskanzleramt molto più intensa e strutturale di quanto si pensi. Il dialogo franco-tedesco sull'Iraq, in altre parole, sarebbe stato non solamente

⁸³⁷ Sami E. Baroudi, *US-French Collaboration on Lebanon: How Syria's Role in Lebanon and the Middle East Contributed to a US-French Convergence*, *The Middle East Journal* 65(3), 2011, pp.398-425

⁸³⁸ Si consideri che il libro bianco sulla Difesa del 2003, non escludeva il ricorso alla guerra preventiva per motivi di sicurezza nazionale o regionale; David S.Yost, *France's New Nuclear Doctrine*, *ivi*, p.708

⁸³⁹ Stefano Recchia, *A legitimate sphere of influence: Understanding France's turn to multilateralism in Africa*, *Volume 43, Issue 4: French military operations in Africa*, 2020, pp.508-533

convergente perché oppositivo alla strategia dell'amministrazione Bush, come Bozo lascia intuire, ma anche propositivo per la costruzione di una strada alternativa.⁸⁴⁰

Per quanto riguarda l'Unione Europea, i tentativi francesi di guidare l'avanguardia del dibattito sulla Difesa in sede costituente con l'incontro di Tervuren non ebbero maggiore successo. Il contributo tematico fornito dai due Paesi, pur essendo in prospettiva positivo per le relazioni franco-tedesche e prezioso per il futuro della Convenzione, andò incontro ad una prevedibile resistenza da parte dei Paesi "degli otto" che ne bloccò l'avanzamento. Sembra che il Presidente Chirac sia stato sempre ben consapevole di quanto una vera rottura con Londra sarebbe stata nociva per la sua politica estera e il suo disegno europeo. Forse per questo acconsentì al sottile compromesso di Levitte a Washington, il cui scopo era essenzialmente quello di permettere a Blair di salvare il suo consenso interno. Come detto, sarà la crisi congolese dell'estate di quell'anno ad essere usata strumentalmente per riprendere il dialogo sulla PESD e dimostrare quanto la sua attuazione fosse necessaria, viste le crisi reali che l'Europa si trovava a risolvere nel mondo. Se per il Regno Unito questa era la "porta" per ricongiungersi a Parigi e Berlino dopo Gand, per Chirac questo sarà un esempio di come "europeizzare" una crisi che stava a cuore alla Francia, affermando allo stesso tempo un principio di legittimità internazionale inattaccabile (e contrapposta al disastro ivoriano).⁸⁴¹

La crisi con il Regno Unito, nel contesto della Convenzione sul futuro dell'Europa e del protagonismo africano voluto da Chirac dopo le elezioni del 2002, era per l'Eliseo poco sostenibile. Il risultato sarà un ritorno su posizioni meno avanzate da parte della Francia e di una riformulazione di tutti gli sforzi fatti da Pierre de Boissieu in sede costituente.⁸⁴² Il successivo intervento dell'Unione Europea in Congo, sostenuto dalle Nazioni Unite, sarà quindi la base per la ripartenza del motore trilaterale europeo, lasciando fuori i Paesi mediterranei dall'operazione. Proprio l'esclusione di Roma e Madrid risulta uno dei fatti più curiosi della politica francese di questi anni. In effetti, a fronte delle ambizioni di rappresentanza europea di Chirac, sembra incredibile quanto il confronto con Roma durante la crisi sia stato contrassegnato da freddezza e povertà di contenuti comuni. In tutto il 2003, per esempio, non risultano incontri di alto livello tra i due Paesi, e i principali contatti riportati tra il Primo ministro italiano e il Presidente francese sono di tipo telefonico.⁸⁴³ Anche se il gran numero di eventi europei consentì certamente un confronto periodico, non si può evitare di pensare che per l'Eliseo il rapporto con Roma fu soprattutto un dossier da gestire a distanza, offrendo al governo Berlusconi la scelta

⁸⁴⁰ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, posizione 4348-4356

⁸⁴¹ Sull'europeizzazione della politica francese in questi anni in Africa è interessante la riflessione di Abdelkhaleq Berramdane, *France, Europe, The United States*, in *Symposium: French and American Perspectives Towards International Law and International Institutions*, *Main Law Review* n.58, Article 6, 2006

⁸⁴² Stephen Wall, *A stranger in Europe*, ivi, p.173

⁸⁴³ Giorgietta Troiano (a cura di), *La politica estera dell'Italia: Testi e documenti – 2003*, op.cit. *ibidem*

tra una posizione franco-tedesca, per lo più allineata a Bruxelles,⁸⁴⁴ ed una puramente atlantica. Il prossimo capitolo approfondirà appunto questo aspetto, usando la lente d'ingrandimento del governo italiano per fornire un punto di vista terzo rispetto agli eventi fin qui considerati.

⁸⁴⁴ Si considerino a questo riguardo i *caveat* già espressi nel capitolo iniziale

Capitolo IV – L'Italia

Premessa: lo studio dell'Italia

Il primo dato che colpisce sullo studio dell'Italia in questi anni è la povertà di fonti internazionali. I maggiori studiosi che si sono occupati della dimensione europea della guerra in Iraq, infatti, tra cui spiccano Bozò, Seldon, e Hill, trattano i rapporti tra Roma e i suoi principali partner solo a margine di alcuni eventi e con dei riferimenti alquanto generici. Questa scarsa attenzione può essere imputabile, in qualche modo, alla prevedibilità della politica estera di questa nazione. Dalla Seconda guerra mondiale ad oggi l'Italia risulta ancorata a due pilastri principali di politica estera. Il primo di essi guarda al Vecchio continente e al processo di integrazione europea che, fin dai Trattati di Roma del '56, la vede protagonista. Il secondo guarda invece all'Atlantico e agli impegni che la Nazione ha con la Nato, nel legame storico che la unisce agli Stati Uniti.⁸⁴⁵ Questo doppio binario, ampiamente riconosciuto dalla letteratura, ha permesso all'Italia di trovare una propria collocazione internazionale negli ultimi decenni e di rimanere ancorata, nel corso della sua storia Repubblicana, a principi di stampo democratico liberale.⁸⁴⁶ Ciò nonostante questa doppia scelta nella storia della sua politica estera non si è rivelata sempre senza ombre, e anche il presente lavoro tenterà, per quanto possibile, di ricostruire la difficoltà di quello che lo studioso Osvaldo Croci ha definito un "gioco diplomatico non a somma zero".⁸⁴⁷ Nel generale contesto delle relazioni Transatlantiche degli anni che vanno dalla crisi dell' 11 settembre alla guerra in Iraq non si può definire certamente il ruolo dell'Italia come decisivo, né come particolarmente importante nel quadro generale degli avvenimenti. Questa scarsa incisività ha portato ad una grande sottovalutazione della politica estera italiana di questi anni. Come si accennava, infatti, ad occuparsi dei rapporti mantenuti dal governo Berlusconi con i suoi principali partner europei sono pochissimi autori, e tra questi gli unici che sembrano aver condotto serie ricerche storiografiche in

⁸⁴⁵ Le cause che hanno portato l'Italia ad abbracciare questa doppia direttrice negli anni del secondo dopoguerra sono ben descritte da Giuseppe Mammarella in *La politica estera dell'Italia – dallo Stato unitario ai giorni nostri*, La Terza, Bari 2010, cap.VI : Atlantismo ed Europeismo (1948-1955)

⁸⁴⁶ Brunello Vigezzi (a cura di), *La Dimensione atlantica e le relazioni internazionali nel dopoguerra, 1947-1949*, Edizioni Universitarie Jaca, Milano, 1987

⁸⁴⁷ Osvaldo Croci, *Not a Zero-Sum Game: Atlanticism and Europeanism in Italian Foreign Policy*, The international spectator-Italian Journal of International Affairs, vol.43, 11 November 2008

materia sono Tom Lansford,⁸⁴⁸ Giampiero Giacomello/Bertjan Verbeek⁸⁴⁹ e soprattutto Jason W. Davidson.⁸⁵⁰ Lansford nella sua magistrale analisi dei rapporti transatlantici dopo l'undici settembre dedica all'Italia l'ultimo capitolo, a cura di Mark Sedgwick, nella quale è analizzata soprattutto la posizione nazionale in tema di difesa comune europea. Giampiero Giacomello e Verbeek, nell'ambiziosa ricostruzione della politica estera italiana nel XXI secolo, edita nel 2011, si riferiscono al secondo governo Berlusconi in tre capitoli (cap.3, 5 e 7); tra questi solo il capitolo n.3 a cura di Raffaele Matarazzo approfondisce i rapporti mantenuti con gli alleati della Nato negli anni qui considerati. Davidson infine, nella sua ampia descrizione degli eventi intercorsi tra l'undici settembre e la guerra in Iraq, fa spesso riferimento all'Italia in relazione ad alcuni singoli eventi, come il post undici settembre. Il governo Berlusconi compare occasionalmente in gran parte della letteratura consultata, ma quasi sempre senza alcun approfondimento specifico e seguendo acriticamente la stampa italiana dell'epoca. Gli eventi sui quali questi studi si concentrano sono quelli più noti relativi a questo periodo, ossia le turbolenze interne all'Esecutivo al termine del 2001 e la firma italiana della "lettera degli otto" nel 2003, con la quale il Paese sancì la propria appartenenza al "blocco atlantico" europeo. Questa frammentarietà di informazioni e la presenza di alcuni vuoti nella ricostruzione degli avvenimenti (ad esempio sulla relazione tra politica interna ed estera tra 2001 e 2002, o sulle iniziative diplomatiche della Farnesina prima del conflitto iracheno) sono le ragioni per le quali in questo capitolo è stato fatto un ricorso più frequentemente a due tipi di fonti meno presenti in quelli precedenti: le interviste semi-strutturate, condotte con diversi esponenti di primo piano dell'epoca, e gli articoli di analisi pubblicati per delle riviste di relazioni internazionali, principalmente *The international Spectator* e la collana *L'Italia nella politica internazionale*, annuario di politica estera pubblicato dallo IAI.⁸⁵¹ Ovviamente, come nel resto del lavoro, ove utile si richiameranno i verbali delle sedute parlamentari e gli atti ufficiali del governo.

⁸⁴⁸ Tom Lansford, *Old Europe, New Europe and the US: Renegotiating Transatlantic Security in the Post 9/11 Era*, op. cit.

⁸⁴⁹ Giampiero Giacomello e Bertjan Verbeek, *Italy's Foreign Policy in the Twenty-First Century: The New Assertiveness of an Aspiring Middle Power*, Lexington Books, Plymouth, 2011

⁸⁵⁰ Jason W. Davidson, *America's allies and war: Kosovo, Afghanistan and Iraq*, op.cit.

⁸⁵¹ The International Spectator - Italian Journal of International Affairs è una peer-review edita dal 1966 da Routledge, mentre *L'Italia nella politica internazionale* è l'annuario dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) e dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), pubblicato da Il Mulino.

L'Italia negli anni '90 e il secondo governo Berlusconi

Il già citato binario euro-atlantico della politica estera italiana risale agli anni della guerra fredda, quando, a seguito di un periodo di transizione costituente, l'allora classe dirigente democristiana si schierò a favore del blocco occidentale e della Nato, contrapponendosi in tal modo al blocco del Patto di Varsavia.⁸⁵² Questa prevedibilità di politica estera fu legata specularmente ad un equilibrio politico interno allo Stato che non consentiva, di fatto, al blocco comunista di prendere il potere; un sistema definito dal politologo Giovanni Sartori come "pluralismo polarizzato".⁸⁵³ Tuttavia anche la fine della tensione tra Nato e Patto di Varsavia e il crollo del muro di Berlino aiutarono poco il cambiamento di collocazione strategica del Paese, a fronte invece di gravi cambiamenti avvenuti al suo interno nel passaggio tra la "prima" e la "seconda" Repubblica. Negli stessi anni della fine della guerra fredda infatti, il sistema politico italiano fu sconvolto da una serie di scandali e inchieste che presero il nome di "mani pulite" e che portarono a dei cambiamenti radicali del panorama partitico. Il risultato di questo periodo di instabilità sarà il crollo dei partiti di centro, la Democrazia Cristiana e il Partito socialista, coinvolti nello scandalo, e l'ascesa delle due ali estreme dello spettro politico, ossia l'ex Partito Comunista, ora chiamato Partito dei Democratici di sinistra e guidato da Achille Occhetto, e l'ex partito di estrema Destra, il Movimento Sociale Italiano.⁸⁵⁴ Questi importanti cambiamenti avvenuti nella scena politica italiana iniziarono a manifestarsi nel corso della XI legislatura (1992-1994), quando l'erosione del consenso popolare per le forze in Parlamento durante il governo del socialista Giuliano Amato portò ad una grave crisi parlamentare, che costrinse l'allora Presidente della Repubblica Scalfaro a creare un governo di unità nazionale sotto la guida del Governatore della Banca d'Italia, Carlo Azelio Ciampi.

Il governo guidato da Ciampi assunse la carica come governo di transizione il 29 aprile 1993, ereditando al momento del suo insediamento la gestione di diverse crisi, tutte in qualche modo connesse con la fine dell'ordine bipolare, che riguardavano sia la politica interna sia quella internazionale. Sotto il profilo internazionale il governo dell'ex Governatore si trovò a fronteggiare una delicata transizione di priorità strategiche del Paese che si accentuerà negli anni seguenti, chiamando l'Italia non solo a difendere i suoi confini, ma anche in misura sempre maggiore a contribuire al nuovo ordine internazionale che si andava creando. Il primo segnale importante di questo importante passaggio era

⁸⁵² Leopoldo Nuti, *Leopoldo Nuti, The role of the US in Italy's foreign policy, The International Spectator, Volume 38, 2003*, pp. 91–100

⁸⁵³ Secondo la Teoria dei sistemi politici di Sartori il polarismo polarizzato si contraddistingue per un estremo multipartitismo, che tuttavia ha alle sue estremità dei partiti troppo estremi per prendere il potere; Giovanni Sartori, *Bipartitismo imperfetto o pluralismo polarizzato?*, Tempi moderni, 1967

⁸⁵⁴ Simona Colarizzi e Marco Gervasoni, *La tela di Penelope – storia della seconda Repubblica (1989-2011)*, Bari, 2012, pp.39-47

stato l'intervento del governo Andreotti VII a fianco delle potenze alleate nell'operazione *Desert Storm* contro Saddam Hussein, e il successivo sostegno di Amato alla missione ONU UNITAF in Somalia.⁸⁵⁵ Sia l'operazione in Iraq che quella in Somalia avevano segnato un punto di svolta per la cultura strategica nazionale.⁸⁵⁶ Per quanto concerne l'ordine interno, invece, il governo Ciampi si ritrovò alla congiuntura di diverse crisi simultanee, dovute da una parte ad una situazione di finanza pubblica complessa e dall'altra alla grave tensione interna dovuta al terrorismo di stampo mafioso.⁸⁵⁷ La situazione dei conti pubblici in particolare, agli inizi degli anni '90, sembrava critica. Nonostante infatti le buone performance dell'economia italiana nel biennio 1989-1990,⁸⁵⁸ lo Stato si trovò in una situazione di grave indebitamento pubblico, che pose enormi difficoltà per rispettare gli impegni monetari europei che stavano per essere concordati nel trattato di Maastricht.⁸⁵⁹ La seria situazione in cui versava la Cosa Pubblica aveva creato di conseguenza un clima di tensione intorno alle elezioni previste per il 1994, una tornata elettorale che si credeva facile preda delle ali estreme del Parlamento e dello sfaldamento dei partiti tradizionali. Fu in questo momento che emerse la figura di Silvio Berlusconi, un imprenditore edile e radio-televisivo che, proprio durante la permanenza di Ciampi a Palazzo Chigi, aveva tentato di ricostruire un centro di ispirazione liberal-conservatore intorno ad un nuovo partito, dal nome Forza Italia.⁸⁶⁰ In questa nuova realtà politica erano confluiti diversi fuoriusciti degli ex partiti centristi, ormai indeboliti dalle recenti inchieste, ossia la Democrazia Cristiana e il Partito Socialista Italiano, fornendo al nuovo soggetto liberale una classe dirigente che si rivelerà fondamentale negli anni successivi. Forza Italia, così costituita, si candiderà alle elezioni politiche del '94, alleandosi al centro-nord con un partito regionalista ed euro critico recentemente nato, la Lega Nord, e a sud con il Movimento Sociale Italiano. Questa coalizione asimmetrica, nota come il "Polo della libertà", risultò vittoriosa nelle elezioni del '94, ottenendo il 43% dei voti, contro il 35% della coalizione di centro-sinistra guidata dall'ex comunista Achille Occhetto. Nonostante questa maggioranza tuttavia il primo governo Berlusconi rimarrà in carica solo per pochi mesi, da maggio a dicembre 1994, momento in cui si seppe che lo stesso Presidente del consiglio neo-eletto era indagato per le stesse inchieste di corruzione che stavano al

⁸⁵⁵ Note con la denominazione dello S.M.D. Operazioni Golfo 2 e Ibis I.

⁸⁵⁶ Sulla presenza italiana in Somalia tra il 1992 e il 1993 si rimanda a Bruno Loi, *Peace-keeping, pace o guerra? Una risposta italiana: L'operazione Ibis in Somalia*, Valecchi Editore, 2004

⁸⁵⁷ Simona Colarizzi e Marco Gervasoni, *La tela di Penelope – storia della seconda Repubblica (1989-2011)*, Bari, 2012, pp.2-9

⁸⁵⁸ Ivi, p.3

⁸⁵⁹ Questi stringenti parametri, che fissavano il massimo di indebitamento pubblico al 3%, porteranno il governo Amato ad un impopolare prelievo forzoso sui conti correnti, per risanare il bilancio dello Stato.

⁸⁶⁰ Per uno studio storico e politologico del fenomeno del Berlusconismo si rimanda agli studi di Giovanni Orsina e, in particolare per questi anni, a *Berlusconism and Italy – A historical interpretation*, Palgrave Macmillan US, 2014

momento dilagando nel Paese. In seguito a questo coinvolgimento processuale la Lega Nord ritirò il proprio sostegno all'Esecutivo, inducendo il Presidente della Repubblica Scalfaro ad incaricare un secondo governo "neutrale", guidato questa volta dall'ex Direttore Generale del Tesoro Lamberto Dini (gennaio 1995-aprile 1996).⁸⁶¹

Durante il governo di quest'ultimo la politica italiana cambierà definitivamente i suoi contorni, iniziando a dividersi secondo le linee di faglia che saranno poi caratteristiche della seconda Repubblica. La coalizione di centro-destra, guidata sempre da Berlusconi, iniziò infatti da allora a saldare sempre più strettamente le sorti di Forza Italia, partito come detto fondato dallo stesso Berlusconi, con quelle del Movimento Sociale Italiano, diventato dal 1995 Alleanza Nazionale. Il leader di Alleanza Nazionale, l'ex missino Gianfranco Fini, diverrà di conseguenza sempre di più legato all'ex Presidente del consiglio, iniziando, da questo momento, a spostare il baricentro politico del suo partito verso un centrismo liberal-conservatore.⁸⁶² Per quanto riguarda il centro-sinistra invece esso vide il rapido declino della figura di Occhetto e l'ascesa, anche in questo caso, di una nuova dirigenza di stampo più moderato. Nella nuova coalizione che si andrà formando i Democratici di Sinistra, eredi del Partito Comunista, rimasero la forza trainante della nuova coalizione che si andava formando, ma dal 1994 a questi ultimi si unirono anche i Verdi e lo stesso Presidente del Consiglio Dini, alla ricerca di una nuova piattaforma di stampo progressista da contrapporre a Berlusconi. Per guidare quest'inedita alleanza, nota come l'Ulivo, venne chiamata una delle principali figure di prestigio dell'epoca, il Professore Romano Prodi. L'economista bolognese, già ministro dell'industria in un governo guidato dal democristiano Giulio Andreotti, doveva il suo prestigio ad una carriera di manager pubblico, che l'aveva portato ad essere l'ultimo Presidente dell'IRI, il maggior ente deputato alla gestione delle compagnie a partecipazione pubblica dello Stato.⁸⁶³ Nel corso della sua presidenza Prodi era riuscito a compiere una difficile liquidazione degli asset pubblici, privatizzando molte aziende a beneficio delle casse dello Stato. Il successo dell'operazione gli era valso un plauso bipartisan, che era stata la ragione dell'autorevolezza della sua candidatura.⁸⁶⁴ Le due coalizioni così formate correranno quindi per le elezioni del 1996, contrapponendo Berlusconi a Prodi per la Presidenza del Consiglio.

⁸⁶¹ Simona Colarizzi e Marco Gervasoni, *La tela di Penelope – storia della seconda Repubblica (1989-2011)*, ivi pp.64-69

⁸⁶² Alessandro Roveri, *Gianfranco Fini: una storia politica*, Libreria Universitaria, Università di Padova, 2011, Cap. 3, pp.35-38

⁸⁶³ Simona Colarizzi e Marco Gervasoni, *La tela di Penelope – storia della seconda Repubblica (1989-2011)*, ivi, pp.76-79

⁸⁶⁴ Alessandro Roveri, *Gianfranco Fini: una storia politica*, Libreria Universitaria, ivi, Cap. 3, pp.43-49

La vittoria, seppur di poco, sarà in questo caso per la coalizione progressista, che riuscirà a mantenere il governo nel corso dell'intera XIII legislatura (1996-2001), pur necessitando del sostegno esterno dei comunisti italiani per mantenere la maggioranza parlamentare. L'Esecutivo guidato da Prodi durerà in carica però solo due soli anni, cadendo nel 1998 a causa di un dissidio proprio con Rifondazione Comunista, un partito che, seppur poco influente elettoralmente, a causa della strettissima maggioranza del centro-sinistra in Parlamento era divenuto fondamentale. A Prodi successe il segretario dei DS, Massimo D'Alema, in quanto leader del partito che aveva conseguito il maggior numero di voti. Proprio la Presidenza di D'Alema stabilizzò definitivamente il sistema bipolare che ormai si andava affermando, riuscendo a far convergere centro-destra e centro-sinistra su alcuni temi di interesse nazionale e, quindi, screditando i timori, che pure c'erano, che una volta al potere i DS avrebbero perseguito delle politiche dissonanti rispetto al percorso fino ad allora intrapreso.⁸⁶⁵ Il primo banco di prova in questo senso sarà la scelta del nuovo Presidente della Repubblica, da designare alla successione di Oscar Luigi Scalfaro. Questo caso vedrà una prima collaborazione tra D'Alema e Berlusconi, d'accordo nel favorire l'elezione al Quirinale dell'ex Presidente del Consiglio, Carlo Azelio Ciampi, divenuto con l'inizio della nuova legislatura ministro del tesoro "tecnico" sia nel governo Prodi che in quello D'Alema. La candidatura di Ciampi alla Presidenza della Repubblica sarà un'importante dichiarazione di sostegno di entrambe le coalizioni moderate al processo di integrazione europea allora in corso. L'allora ministro infatti era stato proprio chiamato a Via Venti Settembre per vegliare sul corretto adeguamento economico dell'Italia ai parametri di Maastricht, un processo che egli aveva incoraggiato sia da Direttore della Banca d'Italia sia che successivamente da Presidente del consiglio.⁸⁶⁶ L'elezione del nuovo Presidente fu anche la conferma della convergenza moderata dei due Poli, che in questa occasione marginalizzarono sia la Lega Nord che i comunisti italiani, contrari alla sua candidatura.⁸⁶⁷ La seconda prova di questa tendenza centripeta dello spettro politico venne data dalla crisi della guerra in Kosovo, ultimo capitolo delle guerre succedutesi dopo lo sfaldamento dell'ex Jugoslavia. L'intervento in Kosovo del '99, sostenuto dalla Nato, vide anch'esso una collaborazione tra il Polo e l'Ulivo a sostegno dell'intervento, e un'opposizione dei comunisti da una parte e della Lega Nord dall'altra.⁸⁶⁸ Abbracciando una politica filo europea e filo atlantica, continuata senza gravi variazioni dai governi di

⁸⁶⁵ Ivi, pp.49-51

⁸⁶⁶ Simona Colarizzi e Marco Gervasoni, *La tela di Penelope – storia della seconda Repubblica (1989-2011)*, ivi, pp.106-107

⁸⁶⁷ Archivi Storici La Repubblica, Ciampi eletto presidente al primo scrutinio, 5/13/1999 (<http://www.repubblica.it/online/fatti/quiri12/voto/voto.html>)

⁸⁶⁸ Jason W. Davidson, *Italy-US Relations since the End of the Cold War: Prestige, Peace, and the Transatlantic Balance*, Bulletin of Italian Politics Vol. 1, No. 2, 2009 (pp.289-308), pp.296-299

centro-destra a quelli di centro-sinistra, l'Italia confermerà quindi la stabilizzazione del suo sistema politico, un dato fondamentale per gli anni successivi.⁸⁶⁹

Sarà proprio durante quest'anno che l'ex Presidente del consiglio Romano Prodi verrà candidato dall'allora governo alla Presidenza della Commissione Europea, risultando prontamente eletto nel marzo 1999. Il periodo di permanenza di D'Alema a Palazzo Chigi si concluderà ad aprile 2000, quando il segretario dei DS fu costretto a dimettersi in seguito ad alcuni risultati elettorali deludenti a livello regionale. Ad accompagnare la fine della legislatura e quindi le nuove elezioni sarà nuovamente Giuliano Amato, richiamato per la seconda volta dall'Ulivo a presiedere l'Esecutivo.⁸⁷⁰ Amato si renderà quindi partecipe della firma di importanti accordi in sede europea, come il Trattato di Nizza, che sanciranno l'allargamento dell'UE ad est verso i Paesi dell'ex blocco comunista. Sempre durante l'anno di Presidenza di Amato il sistema monetario, conformemente con quanto deciso a Maastricht, si preparerà alla sostituzione della lira con l'euro. Questo processo sarà seguito da vicino proprio dai suoi artefici maggiori in Italia: il Presidente Ciampi, che aveva contribuito a definire i parametri della moneta unica, e il Presidente del Consiglio Amato, che già nel 1994 aveva firmato gli stessi accordi di Maastricht che avevano iniziato questo processo. Conclusasi quindi naturalmente la legislatura, ad aprile 2001, il Paese tornerà ad elezioni. Silvio Berlusconi nel 2001 correrà una seconda volta per la Presidenza del Consiglio, affiancato da una coalizione molto simile a quella che gli aveva garantito la prima elezione ma rinominata per l'occasione da "Polo della libertà" a "Casa della libertà". La Lega Nord deciderà di sostenere la sua candidatura, così come ovviamente Alleanza Nazionale, l'Unione di centro, ultimo lascito della vecchia Dc, e ciò che rimaneva del Partito Socialista.⁸⁷¹ L'Ulivo invece scelse di candidare al posto di Prodi il sindaco di Roma Francesco Rutelli, allora astro nascente della coalizione progressista. La campagna elettorale del 2001 si concentrò principalmente su diverse idee di sviluppo economico per il Paese, che videro i due candidati schierati su proposte di segno opposto. L'idea economica dell'Ulivo era infatti incentrata su un rilancio dell'occupazione da sostenere attraverso un intenso programma di lavori pubblici, mentre Berlusconi, come teatralmente annunciato in alcune trasmissioni televisive, aveva promesso una riduzione del carico fiscale per le imprese, suggellando questo impegno con la firma di un simbolico "patto con gli italiani". Sia il programma dell'Ulivo che quello della Casa della libertà rimasero tuttavia deficitari di precisi impegni in politica estera. Questo era particolarmente vero per il centro-destra, tanto che nel già citato "patto con gli italiani"

⁸⁶⁹ Osvaldo Croci, *The Second Berlusconi Government and Italian Foreign Policy*, The International Spectator - Italian Journal of International Affairs, Vol.37, Issue 2, 2002

⁸⁷⁰ Simona Colarizzi e Marco Gervasoni, *La tela di Penelope – storia della seconda Repubblica (1989-2011)*, ivi, pp.115-117

⁸⁷¹ Ivi, pp.117-124

nessun punto dei dieci elencati era possibilmente connesso con le relazioni internazionali, mancando addirittura un riferimento all'introduzione dell'euro attesa proprio da lì a poco.⁸⁷² Questa mancanza con tutta probabilità non era casuale, ma determinata da idee opposte di politica estera e sull'Europa che si rincontravano in seno alla coalizione di Silvio Berlusconi. Su questo tema infatti la Lega Nord, tradizionalmente critica sia verso l'euro che verso la Nato, si trovava su una linea totalmente diversa rispetto a Forza Italia, partito liberale fortemente filoatlantico, e ai centristi, che avevano alle spalle una lunga tradizione europeista. Questo dissenso era stato come detto evidente fino a poco prima anche nel caso della guerra in Kosovo, quando il leader della Lega Umberto Bossi, si era espresso a favore di Milosevic e contro i bombardamenti americani.⁸⁷³

Il distinguo tra la Lega e i suoi alleati sui rapporti da tenere con Washington e Bruxelles non si erano del resto ripercossi solo sulla vaghezza del programma, ma, fatto più importante, anche sull'incertezza della nomina legata agli Esteri. Il giusto candidato alla Farnesina era stato difatti di difficile determinazione fino a quel momento, mancando la certezza che si aveva per altri Dicasteri, come l'economia, assicurati per lo più a conferma dei titolari del precedente Esecutivo.⁸⁷⁴ Questa indecisione per gli Esteri era anche dovuta alla personalità dell'ultimo ministro che aveva ricoperto questa carica nel primo governo Berlusconi, ossia il forzista Antonio Martino. Il professore liberale, cofondatore di Forza Italia e persona di fiducia del Presidente del Consiglio, si era attirato infatti diverse critiche durante il suo mandato per diverse dichiarazioni euroscettiche rilasciate alla stampa,⁸⁷⁵ in controtendenza con i suoi predecessori e anche con le scelte politiche a Bruxelles di Forza Italia.⁸⁷⁶ Lungi dal rimpiangere queste posizioni, tra l'altro, anche negli anni dell'opposizione la voce di Martino si era più volte levata contro le scelte prese tra l'Italia in sede europea (tra cui l'adozione dell'euro), facendo di lui una delle figure del panorama politico più diffidenti verso la moneta unica.⁸⁷⁷ A questi fatti si accompagnavano i sospetti, sollevati in particolare dal giornale "La Repubblica", che il nome del ministro sarebbe

⁸⁷² *Ibidem*

⁸⁷³ Il leader della Lega era stato anche uno degli ultimi capi politici occidentali a visitare Milosevic prima della sua incriminazione per aver violato i diritti umani in Kosovo; Archivi online La Repubblica, *Bossi incontra Milosevic: Chiamerà Kofi Annan*, 4/24/1999

⁸⁷⁴ Archivi online La Repubblica, Berlusconi firma "il contratto" e schiera Montezemolo, 5/8/2001 (<http://www.repubblica.it/online/politica/campagnadestra/sfida/sfida.html>)

⁸⁷⁵ Claudio Altarocca, *Intervista ad Antonio Martino*, La Stampa, Torino, 9/4/1994

⁸⁷⁶ Forza Italia infatti tra la metà degli anni '90 e il 2000 inizierà una lenta transizione a Bruxelles che la porterà a passare dal gruppo conservatore gollista "Unione per l'Europa" al "Partito Popolare Europeo", uno dei principali sostenitori del processo di integrazione.

⁸⁷⁷ Luca Paolazzi, *Euro la nuova moneta europea: intervista a Carlo Azio Ciampi e Antonio Martino*, Il sole 24 ore libri - Business & Economics, 1/1/ 1997

stato sgradito in diverse cancellerie europee e in particolare a Parigi.⁸⁷⁸ La delicatezza della situazione e le accuse di euroscetticismo, vere o presunte, resero quindi in un primo momento difficile individuare un vero referente che si occupasse di Esteri per Forza Italia.

Fortunatamente per il centro-destra comunque la campagna elettorale non richiederà mai una sua particolare attenzione alle questioni internazionali, con piccole e saltuarie eccezioni dovute soprattutto ad una scarsa stima di alcuni giornali anglosassoni per la figura del Presidente del consiglio.⁸⁷⁹ La lunga campagna elettorale del 2001, iniziata quasi da febbraio, potrà quindi concludersi senza particolari riferimenti a questi temi il 13 maggio successivo. I risultati comunicati al termine della stessa saranno quelli di un trionfo del centrodestra, che aveva ottenuto il 50% dei consensi, contro l'Ulivo di Rutelli, che raccoglierà invece solo il 35% dei voti. Questo notevole scarto garantirà alla Casa della Libertà di poter avere una vasta maggioranza parlamentare di 368 seggi alla Camera dei Deputati, contrapposti ai 241 che, secondo l'allora legge elettorale, spettavano all'opposizione.⁸⁸⁰ La consistente differenza tra i due schieramenti in Parlamento sarà fondamentale per gli anni successivi. Il fatto di poter contare su una maggioranza così solida infatti, come confermato da diverse fonti, assicurerà al governo una grande libertà d'azione, presto evidente anche dalle scelte da quest'ultimo prese in politica estera.

Giurando da prassi nelle mani del Presidente della Repubblica Carlo Azelio Ciampi, il nuovo Esecutivo si insediò ufficialmente il 12 giugno. Per l'assegnazione degli incarichi in seno al nuovo governo, la vittoriosa coalizione seguì un principio di ripartizione proporzionale rispetto ai voti ottenuti nel corso delle precedenti elezioni. Questo comportò, al netto dei risultati elettorali, che ben otto ministeri su undici venissero assegnati a Forza Italia, ivi incluse le Finanze (nella persona di Giulio Tremonti), la Difesa (Antonio Martino) e gli Interni (Claudio Scajola). In qualche modo sorprendentemente, invece, per il Ministero degli Esteri il neoeletto Presidente del Consiglio scelse una figura esterna e, diremmo oggi, tecnica: l'ambasciatore Renato Ruggiero. Questi era un diplomatico di lungo corso, molto conosciuto sia in Italia che all'estero. Gli inizi della sua carriera si possono far risalire al 1980 quando, dopo anni passati nel servizio diplomatico, era stato nominato ambasciatore italiano presso l'allora Comunità Europea. Questo

⁸⁷⁸ Il ministro Martino sostiene che sia stata condotta a questo riguardo una vera e propria campagna diffamatoria nei suoi confronti per screditarlo in Europa, che sarebbe partita appena iniziato il suo mandato. Gli articoli dei giornali italiani che riportavano un suo cattivo rapporto con Parigi sarebbero quelli più privi di fondamento, smentiti dai fatti e dalle reazioni dei suoi colleghi francesi; Intervista con Antonio Martino, Roma, 19 marzo 2019.

⁸⁷⁹ E' il caso del duro editoriale dell'*Economist*, il primo di quella che sarà una lunga serie, nell'aprile 2001; *The Economist, Fit to run Italy?*, 26 aprile 2001.

⁸⁸⁰ Simona Colarizzi e Marco Gervasoni, *La tela di Penelope – storia della seconda Repubblica (1989-2011)*, ivi, p.123

incarico gli aveva permesso, nei sette anni successivi, di ricoprire diversi ruoli di prestigio all'interno del Ministero degli esteri, che l'avevano portato in soli quattro anni a diventare prima Direttore Affari Politici e poi Segretario Generale della Farnesina.⁸⁸¹ Questa posizione l'aveva a sua volta portato a lasciare la carriera diplomatica per abbracciare quella politica, chiamato da Presidente del Consiglio Bettino Craxi a ricoprire il ruolo di Ministro per il commercio estero nel suo governo. In seguito alle dimissioni del leader socialista, Ruggiero era rimasto comunque titolare di questo dicastero, servendo nei cinque governi succedutesi dal 1987 al 1991 (Fanfani, De Mita, Andreotti). Non toccato dal contemporaneo scandalo di Mani Pulite, l'ex ambasciatore, una volta dimessosi dalla sua responsabilità pubblica, era quindi passato al settore privato, chiamato a presiedere il Gruppo Fiat. La sua carriera era poi continuata nel 1995, con l'elezione a Presidente dell'Organizzazione Mondiale del commercio, una nomina arrivata in uno dei momenti più delicati nella vita di quest'organizzazione.⁸⁸² Al termine di quest'ultimo mandato Ruggiero era infine tornato nuovamente al settore industriale, questa volta chiamato come Presidente del gruppo ENI. A fronte di questo curriculum, l'ex diplomatico era considerato come una delle figure italiane più autorevoli a livello internazionale e, di conseguenza, naturalmente candidate ad un ruolo di garanzia. Questa fu probabilmente la ragione ultima della sua nomina alla Farnesina, oculatamente pensata dal nuovo Presidente del consiglio, dopo l'esperienza di Antonio Martino, per dare un'immagine del nuovo Esecutivo rassicurante nei confronti dei partner internazionali e soprattutto europei. La scelta era da associare alla decisione di proporre Martino invece alla Difesa, un ruolo connesso agli Esteri che non comportava lo stesso peso politico.⁸⁸³ La preferenza di un ministro europeista come Ruggiero d'altronde non sembra essere stata semplice per Berlusconi. Il nome dell'ambasciatore infatti sollevò fin da subito l'opposizione della Lega Nord, che in qualche modo rappresentava l'ala euroscettica del governo, e di diversi esponenti di Forza Italia, sembra in particolare dello stesso Martino.⁸⁸⁴ Anche se questo veto non poteva bloccare l'intendimento del neo eletto Presidente del consiglio, il fatto che Ruggiero fosse stato chiamato anche per bilanciare le posizioni di alcuni suoi colleghi

⁸⁸¹ Maria Elena Cavallaro e Filippo Maria Giordano, Dizionario Storico dell'integrazione europea, voce a cura di Alessandra Petrone (2009), Rubettino 2018

⁸⁸² L'Organizzazione Mondiale del Commercio nacque in seguito agli accordi di Marrakesh, nel gennaio 1995. Ruggiero fu quindi il primo Segretario Generale dell'organizzazione.

⁸⁸³ Secondo l'Ambasciatore Giovanni Castellaneta, Renato Ruggiero era una delle persone più note e stimate in Europa all'epoca e finanche una delle figure di riferimento a Bruxelles. Questo sarebbe stato il motivo principale che spinse Berlusconi a sceglierlo per la Farnesina – intervista con S.E. Giovanni Castellaneta, Roma, 3 luglio 2018.

⁸⁸⁴ Intervista con S.E. Michele Valenzise, Roma, 27 aprile 2018

sembra evidente, e fu probabilmente all'origine dei dissapori che nasceranno di lì a poco.⁸⁸⁵

Il primo appuntamento internazionale per il neo insediato governo, nonché la prima prova per il nuovo ministro, sarà l'organizzazione del G8 di Genova.⁸⁸⁶ Questo summit delle maggiori potenze mondiali era stato organizzato dal precedente Esecutivo Amato, che aveva candidato la città ligure per ospitare l'evento. Lo scopo dell'incontro era principalmente quello di portare due temi al centro dell'attenzione internazionale: da una parte l'attualissimo tema del riscaldamento globale e del connesso Protocollo di Kyoto, firmato pochi anni prima e dall'altra, forse anche più, l'urgenza di una revisione del debito dei Paesi del terzo mondo con le Nazioni più industrializzate, chiamata "New Partnership for Africa's Development".⁸⁸⁷ I dettagli tecnici dell'organizzazione erano stati consegnati da Amato al nuovo Esecutivo, che appena insediato aveva creato un coordinamento tra tutti i Dipartimenti coinvolti dai lavori: Esteri, Interni e Presidenza del Consiglio. La Farnesina fu incaricata di sovrintendere all'organizzazione generale dell'evento, attraverso la persona dell'ambasciatore Umberto Vattani, allora suo Segretario Generale.⁸⁸⁸ Ad inizio giugno il Ministero degli Esteri iniziò quindi i lavori atti a valutare la fattibilità della conferenza e, soprattutto, a coordinare i propri sforzi con quelli dei ministeri degli esteri dei Paesi invitati. Questa iniziativa si dimostrò d'altra parte leggermente tardiva visto che, sempre in conformità con quanto deciso dal governo Amato, il G8 era stato calendarizzato da prima dell'insediamento del nuovo Esecutivo per il 9 luglio 2001. Lo scarso tempo a disposizione sembra essere stato uno dei principali problemi organizzativi emersi fin dall'inizio, ed aggravante rispetto alle difficoltà riscontrare dagli organizzatori in un primo momento.⁸⁸⁹ Queste difficoltà avevano due ordini di ragioni, una di natura logistico-diplomatica e di preoccupazione della Farnesina, l'altra più afferente il delicato tema della sicurezza pubblica e pertanto di competenza del Viminale. Per quanto riguarda il primo problema, l'impedimento principale apparentemente risiedeva nella zona prescelta dalla precedente amministrazione per organizzare la conferenza, ossia il quartiere portuale della città di Genova. Questa era un'area delle città poco qualificata, e di conseguenza non solo difficile da mettere in

⁸⁸⁵ Secondo l'ambasciatore Valenzise la nomina di Ruggiero non fu accolta con molto entusiasmo, né da parte dei suoi colleghi né da parte dello stesso ministro, che temeva di essere poco in sintonia con le direttrici politiche del resto del governo - idem

⁸⁸⁶ Benché il meeting sia passato alla storia con tale nome, ci si può più propriamente riferire ad esso come ventisettesimo summit internazionale del G8.

⁸⁸⁷ Istituto Affari Internazionali, Centro Studi per la politica Internazionale e Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, *Rapporti di scenario sul G8*, Collana di Studi per il Parlamento, Roma, 2009, *Cap.2 - L'Agenda G8 per l'Africa. Impegni, risultati e rilevanza per lo sviluppo del continente*, a cura di Marco Zupi

⁸⁸⁸ L'intervista rilasciata dall'ambasciatore Vattani è stata la fonte principale utilizzata per la ricostruzione dei seguenti avvenimenti.

⁸⁸⁹ Intervista con S.E. Umberto Vattani, Roma, 3 luglio 2018.

sicurezza, ma anche deficitaria di appropriate strutture ricettive. Quest'ultimo aspetto, in particolare, sembra aver creato difficoltà, giacché uno degli aspetti più basilari dell'organizzazione del meeting, l'alloggio dei leader e delle loro delegazioni, sembrò essere stato scarsamente considerato fino a quel momento.⁸⁹⁰ Questa mancanza di strutture adeguate si trasformò in un piccolo problema diplomatico, e da qui il coinvolgimento del Ministero degli esteri, quando divenne noto che l'unico albergo presente nella zona prospiciente al mare, l'Hotel Marina, era già stato prenotato per il Presidente Bush con largo anticipo, un fatto questo destinato a creare comprensibili tensioni con gli sherpa europei. Queste difficoltà di alloggio furono aggravate, sembra, dalla proposta italiana di risolvere l'inconveniente con delle navi da ancorare al porto per ospitare le altre delegazioni, idea che incontrò un certo comprensibile scetticismo.⁸⁹¹

Il secondo tipo di preoccupazioni a cui si dovette venire incontro fu invece quello della sicurezza. Il momento in cui si svolgeva il summit era, in effetti, sotto questo punto di vista, delicato. Solo un mese prima, nel G8 tenutosi a Goteborg, in Svezia, il Movimento no global aveva messo in atto gravi manifestazioni di protesta, che erano sfociate in disordini e in una grave turbativa dell'ordine pubblico.⁸⁹² Si sapeva che il caso di Genova sarebbe stato forse anche più difficile da gestire, come resero evidente fin dal primo momento le forze di polizia, sottolineando la fragilità della conformazione urbana rispetto al dispiegamento di sicurezza previsto.⁸⁹³ Le tensioni maggiori erano attese in prossimità della "zona rossa" che avrebbe delimitato l'area protetta dell'incontro, dove si sospettava che i manifestanti avrebbero tentato di irrompere. Il problema dell'ordine pubblico si aggiungeva quindi agli altri di natura, logistica, diplomatica e di riqualificazione già presenti fin dal primo sopralluogo dell'ambasciatore Vattani e del suo staff. Questi impedimenti ostacolarono l'organizzazione del G8 e apparentemente spinsero perfino gli organizzatori a chiedere al governo di cambiare il luogo dell'iniziativa. Questa richiesta, sempre a quanto si apprende, fu però respinta per difficoltà legate appunto alla tempistica, nonché per una presa di posizione di alcuni esponenti dell'Esecutivo.⁸⁹⁴ L'organizzazione continuò perciò secondo i piani predisposti per Genova, seppur a fronte delle criticità sopra descritte. I contrattempi legati agli alloggi vennero risolti secondo l'idea originaria italiana che prevedeva di noleggiare delle grandi navi per

⁸⁹⁰ Idem

⁸⁹¹ In particolare sembra che le obiezioni principali furono sollevate dalle delegazioni russa e francese, poco convinte da principio degli aspetti logistici pensati per l'evento.

⁸⁹² Sia dall'intervista all'ambasciatore che dalla stampa dell'epoca risulta come il "caso Goteborg" fosse preso proprio come scenario peggiore per lo svolgimento dell'incontro.

⁸⁹³ La polizia sarebbe stata, secondo Vattani, chiara fin da subito sui problemi di ordine pubblico attesi.

⁸⁹⁴ Ci sarebbe stato in particolare un esponente del governo che si sarebbe opposto alla proposta, per ragioni di immagine del Gabinetto appena insediato, riuscendo a convincere anche lo stesso Presidente del Consiglio.

ospitare i capi di Stato, da ancorare di fronte al porto dove si sarebbe tenuto il meeting. Per quanto riguarda l'ordine pubblico, invece, si scelse di rafforzare la presenza di polizia in città e allo stesso tempo di estendere il perimetro dei lavori di riqualificazione per facilitare il compito della questura.⁸⁹⁵

Come è noto il G8 di Genova diverrà tristemente noto per la morte del manifestante Carlo Giuliani e quindi per gli scontri che avranno luogo in città nel corso dell'incontro internazionale. Questi fatti oscureranno, comprensibilmente, l'operato del governo e anche i buoni risultati da esso raggiunti in campo diplomatico a poche settimane dal suo insediamento (come sottolineò all'epoca lo stesso Ruggiero).⁸⁹⁶ Un motivo di tale successo è da imputare senz'altro alle soddisfacenti conclusioni finali dell'incontro. Tra queste si può ricordare l'attesa decisione di tagliare in parte il debito dei Paesi dell'Africa e del Pacifico verso le Nazioni più industrializzate, nonché di abbozzare anche i piani per uno sviluppo più sostenibile di queste regioni.⁸⁹⁷ Scarsi esiti avrà invece il tentativo di far cambiare idea al Presidente Bush sul protocollo di Kyoto, visto che, come già accennato, il tema ambientale rimarrà uno dei punti più discussi tra Europa e Stati Uniti anche negli anni seguenti.⁸⁹⁸ La vera ragione per cui questo incontro internazionale sarà importante per l'Italia tuttavia non saranno tanto le conclusioni ufficiali raggiunte dai Capi di Stato ma, come spesso capita, le occasioni di confronto che ci saranno a livello bilaterale tra le delegazioni convenute. Un esempio di tale rilevanza sta nella prima occasione di confronto tra la neo insediata amministrazione americana e l'altrettanto recentemente eletto governo russo, all'epoca in un momento di grande tensione a causa del progetto di scudo missilistico in Europa.⁸⁹⁹ Per quanto riguarda il Presidente del Consiglio Italiano invece Genova rappresentò senz'altro la prima occasione di conoscenza e confronto con i suoi colleghi, risultando il vero debutto internazionale del nuovo governo sulla scena internazionale. Proprio a Genova il nuovo Presidente del Consiglio italiano mosse i suoi primi passi, lavorando fin da subito sulle direttrici che contraddistingueranno il suo mandato: la costruzione di un rapporto privilegiato con gli Stati Uniti e il progressivo piano di avvicinamento alla Russia. Quest'ultimo rapporto diplomatico sarà di particolare importanza per il futuro. Sembra infatti che proprio durante il primo incontro tra

⁸⁹⁵ *Ibidem*

⁸⁹⁶ In audizione parlamentare il successivo 22 luglio Ruggiero definì l'incontro "un successo diplomatico", sia per l'incontro tra i leader africani con quelli occidentali, sia per la distensione tra Russia e Usa facilitata dai colloqui tra Bush e Putin - Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia -2001, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2004 (published), pp.113-120

⁸⁹⁷ *Communique - Genoa Summit Joint Statement*, Genova, July 7, 2001

⁸⁹⁸ Chirac riporta una prevedibile divergenza di opinioni con Bush durante il meeting su questo punto. Jacques Chirac, *My life in politics*, ivi, p.248

⁸⁹⁹ Oğuz, Şafak, *Missile Defense in Europe: Against Whom?*, Insight Turkey, Vol.20/3, 2018

Berlusconi e il Presidente Putin si sarebbe accennato, su iniziativa italiana, alla possibilità di una nuova distensione tra Mosca e la Nato, studiata per risolvere le contemporanee tensioni. A questo riguardo il Primo Ministro italiano si sarebbe offerto, seppur vagamente, di giocare un ruolo di mediazione tra le parti e di auspicare personalmente l'ingresso, un giorno, della Russia nella stessa Alleanza Atlantica di cui faceva parte l'Italia.⁹⁰⁰ Questa proposta di mediazione tra Nato e Russia a prima vista era nata come intendimento estemporaneo del Presidente del consiglio nel corso dei colloqui, alla ricerca di un rapporto personale con il suo omologo russo, che sarà uno dei tratti distintivi della sua politica estera. Tuttavia ad una più attenta analisi sembra, come forse è facile immaginarsi, che in realtà queste proposte sia stata frutto di un'intuizione del Ministero degli Esteri, che da tempo stava coltivando questo proposito.⁹⁰¹ Berlusconi avrebbe quindi sposato appieno questa linea di azione, concordandone con la Farnesina e lo stesso Ruggiero l'attuazione.⁹⁰² La discussione generata da questa proposta sarà il fondamento del successivo meeting di Pratica di Mare, organizzato l'anno seguente dalla diplomazia russa e italiana per favorire una maggiore collaborazione tra il governo russo e la Nato.

L'undici settembre e la guerra al terrore (2001)

L'undici settembre 2001 Il governo italiano, come chiunque altro, apprese dell'attentato solo attraverso le notizie televisive e, di conseguenza, tentò velocemente di organizzare una risposta adeguata alla minaccia incombente. Secondo l'ambasciatore Castellaneta, all'epoca consigliere diplomatico del Primo Ministro, la reazione italiana fu improvvisata, benché efficace. La sua testimonianza, di seguito resa, ben rende lo spirito concitato di quei momenti e può quindi essere interessante da riportare nella sua interezza:

“...l'undici settembre stavo nelle vicinanze della Camera quando mi arrivò una chiamata del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Gianni Letta, il quale mi chiese di raggiungerlo nel suo studio. Insieme guardammo le immagini del secondo aereo che a New York colpiva le Twin Towers e immediatamente convocammo, nel suo stesso studio, un piccolo gabinetto di emergenza con i servizi segreti e i militari. Facemmo molte chiamate ma tutto in modo molto informale (...), le nostre prime preoccupazioni furono di gestire la parte diplomatica e pensare alla sicurezza nazionale. Temevamo infatti un

⁹⁰⁰ L'ambasciatore Vattani, che riporta così i fatti era apparentemente l'unico diplomatico italiano presente all'incontro

⁹⁰¹ Secondo Vattani l'intenzione di ritagliare per l'Italia un ruolo di mediazione con la Russia risale alla fine della guerra fredda, essendo stato coltivato in particolare da Andreotti, Bettino Craxi e Gianni De Michelis. Per quanto riguarda nello specifico Pratica di Mare, secondo S.E. Giovanni Brauzzi l'idea sarebbe nata originariamente da Amedeo De Franchis, rappresentante italiano alla Nato dal 1998 al 2002.

⁹⁰² Intervista con S.E. Giovanni Brauzzi, Roma, 12 luglio 2018

*imminente attacco in Europa, in ragione dell'orario scelto dagli attentatori. Come è noto infatti le tre del pomeriggio sono l'orario perfetto per eseguire attentati multipli, visto che è l'unico momento della giornata in cui in nessuna parte del mondo si dorme ancora; la copertura mediatica di tale attacco sarebbe stata quindi immensa. Organizzammo di conseguenza una risposta adeguata a questi possibili diversi scenari".*⁹⁰³

La prima decisione presa da questo primo coordinamento, in contatto telefonico con il capo dell'Esecutivo, fu di incaricare l'allora consigliere militare del Presidente Berlusconi, il Generale Leonardo Tricarico, di guidare una *situation room* a Forte Braschi, allora sede del SISMI. Lì venne per la prima volta convocata l'unità di crisi della Presidenza del Consiglio, all'epoca nucleo-politico militare, un organismo che riuniva le forze armate, gli interni e naturalmente l'intelligence nazionale.⁹⁰⁴ Nel corso dei giorni successivi questa unità tentò di capire la concretezza della minaccia sul suolo italiano, preallarmando tra l'altro i caccia in prontezza in caso di attacco su larga scala, e provò a coordinare la prima risposta militare e diplomatica di sostegno agli Stati Uniti.⁹⁰⁵

Nel pomeriggio del giorno successivo all'attentato Silvio Berlusconi rese conto alle Camere di queste prime misure emergenziali assunte dal governo. Nel corso del suo discorso egli indicò tre Paesi che, si credeva, potessero essere responsabili dell'attacco: questi erano l'Iraq, l'Afghanistan e il Pakistan.⁹⁰⁶ All'incirca gli stessi giorni una delegazione del Ministero della Difesa volò a Tampa, in Florida, dove si trovava la sede CENTCOM. Nella cittadella militare allestita opportunamente per gli ufficiali alleati e i militari italiani, guidati dal generale di squadra aerea Elia Baldazzi, vennero informati dagli statunitensi dell'imminente reazione americana in risposta all'attentato. Gli italiani furono informati di diversi possibili scenari dove questa risposta armata avrebbe potuto avere luogo, vale a dire l'Iraq, l'Afghanistan e la Somalia. Già verso il 18 settembre il centro dell'attenzione della delegazione si spostò unicamente sul regime talebano e i piani per rovesciarlo.⁹⁰⁷ Dal punto di vista diplomatico invece il primo tentativo italiano fu quello di ricercare una risposta europea alla crisi allora in corso. Una prima misura in tal senso fu l'attivazione, su richiesta europea, dell'articolo 5 del Trattato Nato, che prevedeva una

⁹⁰³ Intervista con S.E. Giovanni Castellaneta, Roma, 3 luglio 2018

⁹⁰⁴ Questo Consiglio d'emergenza è disciplinato per legge e può essere convocato, a discrezione della Presidenza del Consiglio, con tutti o solo alcuni dei suoi componenti, a seconda del carattere esterno o interno della crisi in corso.

⁹⁰⁵ Intervista con il Generale Leonardo Tricarico, Roma, Fondazione Icsa, 24 settembre 2018

⁹⁰⁶ Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia - 2001, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2004 (published), p.152

⁹⁰⁷ Intervista con l'Ammiraglio Giuseppe De Giorgi, Roma, 19 giugno 2018

risposta univoca dell'alleanza in caso di attacco ad uno dei suoi membri.⁹⁰⁸ Una seconda risposta comune che probabilmente fu discussa a livello informale fu invece l'invio dell'Alto Rappresentante Javier Solana a Washington come unico rappresentante europeo in visita dopo gli attentati. Secondo quanto emerge da un'audizione di Silvio Berlusconi di fronte alle Commissioni congiunte Esteri e Difesa delle Camere il 5 febbraio successivo, questa possibilità fu effettivamente menzionata nel corso dei primissimi contatti tra le Cancellerie a settembre e fu fortemente sostenuta dall'Italia prima che i diversi leader si recassero negli Stati Uniti. La mancata attuazione di questa strategia comune avrebbe di conseguenza spiazzato il governo proprio nei suoi tentativi di "europeizzare" la risposta alla crisi.⁹⁰⁹ Nonostante queste incomprensioni tra Berlusconi e gli alleati europei, la presenza italiana nella coalizione a guida statunitense che si andava assemblando contro l'Afghanistan non fu mai messa in dubbio. Infatti, già a fine settembre il Ministero della Difesa provvedette a fornire agli americani una lista degli assetti nazionali a disposizione delle forze americane pronte a partire, un inventario che verrà prontamente condiviso dal Ministro Martino con l'ambasciatore americano a Roma.⁹¹⁰ La possibilità di un impiego militare diretto era in linea con il crescente impegno delle forze armate italiane in missioni internazionali dalla fine della guerra fredda fino a quel momento, che le aveva viste partecipare prima in Iraq contro Saddam Hussein nel '91, poi in Somalia agli inizi del '92 e infine in Kosovo. Oltre a questo, l'intervento in Afghanistan rappresentava, dal punto di vista dello Stato Maggiore, un primo rodaggio del nuovo sistema di funzionamento delle forze armate, che stavano transitando dalla coscrizione obbligatoria al servizio volontario tuttora vigente. C'era quindi una certa attesa per l'impegno dell'esercito e della marina nell'imminente guerra al terrore, almeno da parte italiana.⁹¹¹

Purtroppo per il governo di Roma anche queste aspettative saranno deluse. Gli statunitensi infatti si attendevano un qualche genere di impegno preciso da parte dello Stato maggiore della Difesa già a fine settembre, mentre in quel periodo il governo non solo non aveva ancora discusso l'intervento con il Presidente Ciampi, ma non aveva

⁹⁰⁸ L'iniziativa è stata meglio descritta nel capitolo dedicato all'UE. Per quanto riguarda l'Italia, sembra che essa si sia adeguata alla linea di Francia, Germania e Regno Unito, più che esserne protagonista; intervista con S.E. Giovanni Brauzzi, Roma, 12 luglio 2018

⁹⁰⁹ Incalzato da Sergio Mattarella e Andrea Manzella sulla politica europea del governo, il Presidente del Consiglio chiamò più volte la visita americana dei capi di Stato europei "uno spettacolo" e "uno show", indicando proprio il nome di Chirac. Le fonti diplomatiche consultate hanno confermato che il relativo ritardo della visita di condoglianze del Primo ministro fu dovuto a questa incomprensione; La politica estera dell'Italia: Testi e documenti - 2002, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2006, pp.112-113

⁹¹⁰ Intervista con il Generale Vincenzo Camporini, Roma, 17 luglio 2018

⁹¹¹ La riforma in particolare era iniziata nel 1999 all'epoca della permanenza alla Difesa di Sergio Mattarella (1999-2001), per poi concludere la sua fase transitoria con il nuovo governo

neanche calendarizzato la discussione dell'imminente missione alla Camera per la necessaria approvazione.⁹¹² Questo ritardo ad attivare l'iter istituzionale ovviamente bloccherà ogni ulteriore sviluppo, creando una certa confusione anche da parte americana e un'incertezza sulla preparazione del Paese.⁹¹³ La confusione sarà destinata a peggiorare il 25 settembre, durante la visita di Stato del ministro degli esteri Ruggiero a Washington. Interrogato esplicitamente sul contributo italiano durante una conferenza stampa con Colin Powell, il titolare della Farnesina dimostrerà una notevole incertezza, ribadendo l'impegno italiano ad "aiutare in ogni modo" ma "solo quando il tempo sarebbe arrivato". Incalzato dai giornalisti sul fatto che l'attacco era imminente, Ruggiero lasciò capire che non esisteva ancora alcun piano.⁹¹⁴ Fu plausibilmente per questo motivo che nel suo celebre discorso contro la guerra al terrore del 7 ottobre successivo il Presidente Bush non nominò l'Italia tra gli Stati pronti ad appoggiare l'impegno statunitense, mentre ringraziò pubblicamente il Regno Unito, la Francia e la Germania.⁹¹⁵ L'esclusione creò una visibile irritazione da parte italiana e di imbarazzo per il Presidente del consiglio.⁹¹⁶

A maggiore scoramento del governo di Roma, dei tre Paesi europei ringraziati dalla Casa Bianca solo la Gran Bretagna era realmente intervenuta nella prima fase del conflitto, mentre gli altri due fino a quel momento non avevano avuto alcun ruolo rilevante.⁹¹⁷ Il mancato riconoscimento del Presidente Bush indebolì la posizione italiana nel corso delle settimane successive, sia all'interno della neonata coalizione contro il terrore, sia più specificatamente nello scenario europeo. Questo divenne evidente alla vigilia del meeting di Gand il 19 ottobre, quando Berlusconi venne escluso dal tentativo di coordinamento dei tre principali capi di Stato e governo europei proprio sull'Afghanistan, apprendendo dell'organizzazione del mini-summit solo a mezzo stampa. La mancata inclusione del resto venne motivata da Downing Street per ragioni che sembravano alludere alla scarsa credibilità del Paese, ossia al fatto che la selezione dei partecipanti all'incontro era avvenuta scegliendo partner capaci di fornire un "reale contributo alle operazioni".⁹¹⁸ La mossa venne letta come uno smacco diplomatico, in risposta al quale Ruggiero presentò

⁹¹² La prima informazione di un incontro tra Ciampi e Berlusconi sull'Afghanistan è solo dell'8 ottobre, quindi ad operazioni già iniziate; Archivi storici La Repubblica, *Ciampi: "Italia pronta all'intervento militare"*, 8/10/2001

⁹¹³ Intervista anonima

⁹¹⁴ Yale Law School-Avalon Project, *Secretary Colin L. Powell Remarks with His Excellency Renato Ruggiero, Minister of Foreign Affairs of the Italian Republic*, 25 settembre 2001

⁹¹⁵ Stéfanie Von Hlatki, *American Allies in times of war*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p.122 (qui il link del discorso ufficiale: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html>)

⁹¹⁶ Archivi storici La Repubblica, *Berlusconi da Bush*, 8/10/2001

⁹¹⁷ Il riconoscimento all'Italia da parte degli Stati Uniti arriverà solo il 15 ottobre, in occasione della tardiva visita di Berlusconi a Bush dopo l'undici settembre.

⁹¹⁸ Stéfanie Von Hlatki, *American Allies in times of war*, *ivi*, p.126

una protesta formale (démarche) al governo Parigi, considerato principale responsabile.⁹¹⁹ A gettare sale su questa incomprensione sarà Louis Michel, ministro degli esteri del governo belga, che proprio in quei giorni in una trasmissione televisiva si prestò ad un gioco assegnando un punteggio ai capi di Stati europei e alla loro reazione all'undici settembre. Berlusconi meritò uno zero, creando un'ulteriore controversia con Ruggiero che dovette richiedere l'intervento del Presidente belga Verhostadt.⁹²⁰ La situazione italiana nel corso di settembre e ottobre divenne quindi particolarmente esposta, enfatizzando anche sul piano interno la distanza che si era venuta a creare tra il governo Berlusconi e la nuova trilaterale che sembrava ormai guidare l'Europa. D'altronde, il fatto che il governo italiano avesse deciso di protestare con Chirac per l'esclusione di Gand e di aprire un fronte con il Belgio ignorando Blair indicava in particolare quale fosse la percezione sulle responsabilità che c'erano dietro questa marginalizzazione.⁹²¹ Lo stallo che aveva portato l'Italia a ritardare il proprio contributo non sembrava in via di una soluzione tempestiva, tanto che la missione in Afghanistan riuscì ad arrivare alle Camere per approvazione solo il 7 novembre, esattamente un mese quindi dopo l'inizio delle operazioni.⁹²²

Nonostante questo ritardo l'impegno militare italiano, nel frattempo meglio definito, non risultò essere alla fine di molto inferiore a quello tedesco o francese. Già a settembre infatti il ministro Martino aveva condiviso con gli statunitensi la possibilità di schierare a sostegno dell'operazione *Enduring Freedom* i cacciabombardieri Panavia Tornado in disponibilità dell'aeronautica militare, aerei che avevano servito con successo sia nel primo conflitto iracheno sia anni dopo in Kosovo. Questa prima offerta era stata però apparentemente respinta a causa della scarsità di basi aeree a disposizione della coalizione per ospitare i caccia italiani, che si sarebbero andati ad aggiungere ai già numerosi aerei britannici e americani già presenti sul teatro delle operazioni.⁹²³ Tutt'altra ricezione ebbe invece la proposta, avanzata da parte della Marina, di schierare nel Golfo Persico la portaerei leggera Garibaldi, ammiraglia della flotta italiana. La portaerei era equipaggiata con una forza aerea imbarcata composta da caccia multiruolo Harrier Jet e di elicotteri Augusta, che risulteranno di seguito le unità italiane più impegnate nel

⁹¹⁹ Antonio Polito, Archivi storici La Repubblica, *Ue, vertice a 3 sull'Afghanistan. L'Italia protesta per l'esclusione*, 10/19/2001 (<http://www.repubblica.it/online/mondo/berlusconiuno/esclusi/esclusi.html>)

⁹²⁰ Franco Papito, *Sgarbo di Chirac a Berlusconi*, Archivi online de La Repubblica, 18/10/2001

⁹²¹ L'ambasciatore J.Shepherd ha confermato che Berlusconi aveva collegamenti diretti con il governo di Londra che lo portavano ad interloquire con Blair e il suo staff, ma ha supposto che gli stessi collegamenti mancassero totalmente con Chirac. Per questo, secondo l'opinione dell'ambasciatore, i dissapori con la Francia sarebbero emersi sempre ad un livello più formale di quelli con il Regno Unito.

⁹²² Archivi storici La Repubblica, *L'Italia è in Guerra, si da camera e Senato*, 11/7/2001 (<http://www.repubblica.it/online/politica/interventodue/berlusconi/berlusconi.html>)

⁹²³ Intervista con l'Ammiraglio Giuseppe De Giorgi, Roma, 19 giugno 2018

conflitto. Sarà quindi questa nave a partire l’Afghanistan dal porto di Taranto il 18 novembre successivo, scortata dal cacciatorpediniere Aviere e dalla fregata Zefiro.⁹²⁴ La piccola task force si ricongiungerà con le altre forze navali della coalizione a fine mese, mentre i Tornado e i C130, immaginati da Martino come asset utilizzabili nel mese di ottobre, verranno impiegati più tardi. La task-force aereo-navale rimarrà operativa fino a marzo dell’anno seguente.⁹²⁵ Nel corso di questi mesi dalla sola “Garibaldi” verranno effettuate operazioni aeree di volo per un totale di 900 ore, principalmente con funzioni di ricognizione, supporto e assistenza agli alleati.⁹²⁶

L’opposizione all’intervento italiano in Afganistan fu minima, visto che, secondo quanto riportato dai sondaggi dell’epoca, la maggior parte degli elettori approvavano la condotta del governo.⁹²⁷ Anche in sede parlamentare gli unici partiti che si opposero senza esitazione alla guerra furono i Verdi e Rifondazione Comunista, mentre l’Ulivo votò a favore della missione italiana, come fatto dal centrodestra per il Kosovo anni prima a parti inverse. Sembra che anche nel governo non ci fossero particolari tensioni sulla linea d’azione intrapresa e che tutti fossero concordi sulla necessità di un coinvolgimento diretto dell’Italia nella coalizione contro il terrore. Allo stesso tempo tuttavia la stessa sintonia iniziò a mancare su altre questioni politiche di primaria importanza, e marcatamente sui temi europei. Ad innescare la prima incomprensione tra l’ala più “europeista” dell’Esecutivo e quella più “euroscettica” fu un progetto militare multilaterale, sostenuto da Italia, Regno Unito, Francia e Germania: lo sviluppo dell’aereo da trasporto A 400 M Atlas. L’A 400 era un velivolo da trasporto strategico a lunga gittata, sviluppato dal consorzio europeo Airbus per provvedere ad un’adeguata sostituzione dell’omologo americano C 130, usato fino a quel momento dai paracadutisti degli Stati europei come principale aeromobile da dispiegamento rapido. La partecipazione italiana al progetto era stata garantita dal precedente esecutivo nella persona dell’allora ministro della Difesa Sergio Mattarella, il quale aveva firmato nel 2001 l’accordo con gli altri Stati finanziatori della nuova ricerca strategica.⁹²⁸ Il programma europeo nasceva da due tipi di considerazioni. La prima era la necessità, comune a tutti gli Stati firmatari, di sostituire il già citato modello americano C130, ormai in smantellamento, con un prodotto tecnologico all’avanguardia e adatto a sostenere le necessità delle truppe

⁹²⁴ Archivi Storici La Repubblica, *Salpano da Taranto le navi per Enduring Freedom*, 11/18/2001

(<http://www.repubblica.it/online/politica/interventotre/taranto/taranto.html>)

⁹²⁵ Gianandrea Gaiani, *Iraq-Afghanistan guerre di pace italiane*, Studio LT2, Venezia, 2007, p-

⁹²⁶ Intervista con l’Ammiraglio Giuseppe De Giorgi, Roma, 19 giugno 2018

⁹²⁷ Secondo un sondaggio europeo contemporaneo, ben l’88% degli intervistati in Italia si diceva favorevole ad una reazione americana dopo gli attentati. Il dato è citato in Ambrose Avans Pitchard, *Eu leaders to hold emergency summit on security*, The daily Telegraph, 9/18/2001

⁹²⁸ Filippo Andreatta, Elisabetta Brighi e Irene Forcella, *The Berlusconi’s government Foreign policy: the first 18 months*, Bergham books, Italian politics, Vol.18, New York, 2006, p.227

aviotrasportate. Le forze armate europee appunto mancavano ormai da diversi anni di un aereo adatto ad un impegno operativo in tal senso, tanto che, negli ultimi conflitti che le avevano viste presenti, si erano dovute affidare al noleggio di aerei privati.⁹²⁹

La seconda considerazione invece era più politica e poggiava sulla volontà di approfondire il coordinamento militare europeo, sulla lunga scia dell'incontro di Saint Malo e in vista dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa. Le speranze in questo caso si erano concentrate sull'OCCAR, divenuta operativa proprio nel 2001 per finanziare l'A 400 come progetto modello di sviluppo industriale europeo della Difesa. L'intero progetto era quindi accompagnato da alte aspettative che andavano incontro, oltre ai benefici pratici attesi, anche alla speranza che il nuovo aereo avrebbe potuto essere un programma-pilota per futuri sviluppi. Se appunto la Convenzione avesse deciso di approfondire la questione della Difesa nei suoi passaggi istituzionali, e l'aereo strategico fosse stato un successo, l'OCCAR avrebbe potuto lanciare nuove iniziative. L'unica nazione che apparentemente non condivideva questo entusiasmo, almeno dall'insediamento del nuovo governo di centro-destra, era tuttavia proprio l'Italia. Le perplessità legate al programma da parte del Gabinetto Berlusconi avevano un ordine di ragioni principalmente tecnico, dovuto alla crescente ostilità delle forze armate nei confronti dell'iniziativa. Questo giudizio negativo dello Stato Maggiore discendeva da alcune considerazioni sui costi e i benefici del progetto, evidenti fin dalla sua creazione ma divenuti ancora più marcati nel corso dell'anno. Il problema principale che era emerso riguardava la parte tecnologico-industriale dell'iniziativa Airbus. Sembra che infatti, secondo gli accordi presi sede europea, il consorzio potesse avvalersi del sostegno dell'industria italiana, e in particolare dell'azienda Alenia leader nel settore aerospaziale, solo per la parte di assemblaggio del nuovo aereo, senza poter beneficiare degli sviluppi tecnologici per cui il programma era pensato. Questi scarsi benefici per le aziende italiane non erano bilanciati dai costi di sviluppo sostenuti dalle casse dello Stato, ritenuti notevoli.⁹³⁰ Oltre a questo ripensamento sui costi e i benefici, anche l'indispensabilità del piano per le forze aviotrasportate italiane fu presto messa in discussione. Questa considerazione nasceva dal fatto che la stessa Alenia aveva iniziato parallelamente a sviluppare con l'americana Lockheed Martin un altro aereo da trasporto truppe, il C 27J, che seppur di lunghezza di volo inferiore sarebbe stato in grado di soddisfare nel breve

⁹²⁹ Alessandro Colombo e Natalino Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Istituto Affari Internazionali, Il Mulino, Roma, 2002, pp.119-121

⁹³⁰ Intervista con il Generale Vincenzo Camporini, Roma, 17 luglio 2018; la questione è approfonditamente discussa anche in Alessandro Colombo e Natalino Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, *ibidem*

periodo le esigenze dell'Aeronautica.⁹³¹ La generale opinione negativa delle forze armate non era peraltro isolata, ma si aggiungevano all'altrettanto cattiva impressione che dell'idea aveva il Ministro Martino. Anche il titolare della Difesa infatti temeva, insieme ad altri suoi colleghi, l'eccessiva influenza francese sul progetto, che si sarebbe potuto concretizzare a scapito di iniziative da una parte più convenienti per l'Italia⁹³² e dall'altra più consone alle sue personali convinzioni filo atlantiche.⁹³³ Anche l'assenza di una linea di rifornimento adeguata avrebbe gravato notevolmente sulle considerazioni della Difesa, visto che per mantenere l'aereo efficiente si sarebbero dovute spendere risorse per il mantenimento di una catena logistica dedicata.⁹³⁴ Le ragioni sia tecniche che politiche ostative rispetto all'iniziativa erano quindi forti e per questo il progetto aveva incontrato una cattiva ricezione dell'Esecutivo fin dall'estate. Ad ottobre, alla fine di una lunga contrattazione, il Ministro Martino chiese ufficialmente a Berlusconi di poter prendere una decisione in autonomia dai suoi colleghi, e la scelta gli fu accordata. Questo portò al definitivo annuncio che l'Italia, in un primo momento almeno, si sarebbe astenuta dall'adottare il programma.⁹³⁵ Questo annuncio cadeva nel difficile momento dell'esclusione italiana sull'Afghanistan e di conseguenza esacerbò la tensione sia con gli alleati europei che all'interno dello stesso Esecutivo. In seguito a questa scelta, secondo quanto dichiarò il ministro Martino, iniziarono enormi pressioni internazionali sull'Italia e su lui stesso, per chiedere un ripensamento di questa decisione. Suddette pressioni sembrano peraltro testimoniate dalla visita dell'Alto Rappresentante Javier Solana nella capitale italiana il 23 ottobre, per incontrare sia Martino che il Presidente della Repubblica Carlo Azelio Ciampi proprio per discutere del progetto Airbus.⁹³⁶ Secondo il ministro della Difesa non mancarono anche tentativi di raggiungerlo da parte della Nato per fargli cambiare idea. La vicenda avrebbe avuto, sempre secondo Martino, anche contorni poco

⁹³¹ Tutte queste valutazioni negative sull' A400 M sembrano ad oggi giustificate, visto che dopo quasi 20 anni il progetto risulta solo recentemente arrivato alla sua fase finale. La correttezza della valutazione italiana dell'epoca è stata rivendicata dai generali Camporini e Tricarico nel corso delle loro interviste.

⁹³² L'Italia aveva una lunga tradizione di cooperazioni industriali con gli Stati Uniti nel settore aereo-spaziale, tanto da essere considerata una punta d'eccellenza europea alla fine degli anni '80; Antonio Varsori e Benedetto Zaccaria, *Italy in the International System from Détente to the End of the Cold War*, Palgrave Macmillan, Londra, 2018, pp.242-251

⁹³³ Secondo la testimonianza del Ministro Frattini " ..Martino non voleva regalare soldi a Chirac, ma continuare il progetto con i nostri amici americani...la scelta dell'aereo europeo avrebbe messo l'industria continentale in contrasto con quella americana e con la Nato".

⁹³⁴ Intervista con Antonio Martino, Roma, 19 marzo 2019

⁹³⁵ Ibidem

⁹³⁶ Vincenzo Nigro, Archivi storici La Repubblica, *Braccio di ferro sull'Airbus Solana a Roma: ripensateci*, 10/23/2001 (<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2001/10/23/braccio-di-ferro-sullairbus-solana-roma-ripensateci.html>).

chiari dal punto di vista legale, e sarebbe circolata la voce di un giro di tangenti sul progetto.⁹³⁷

Anche all'interno del Consiglio dei Ministri la scelta era destinata a generare controversie, contrapponendo il ministro degli Esteri Ruggiero ai suoi colleghi.⁹³⁸ I contorni di questo dibattito sono ad oggi difficili da ricostruire ma sembra chiaro che il ministro degli Esteri avrebbe attaccato duramente Martino per aver preso questa decisione basandosi non su una genuina considerazione tecnica, ma su un crescente sentimento di opposizione alle iniziative europee.⁹³⁹ La versione dei fatti del ministro Martino è ovviamente differente. Secondo l'ex titolare di Palazzo Baracchini infatti Ruggiero era così ossessionato dalla partecipazione italiana all'A400 da essere stato indotto ad accettare l'incarico alla Farnesina anche per controllare che le trattative di adesione dell'Italia andassero in porto. Questa teoria sarebbe, sempre secondo l'ex ministro, confermata dalla linea difensiva adottata da Ruggiero in sede di Consiglio dei ministri, dove egli si sarebbe basato più di una volta da considerazioni di politica industriale che poco avevano a che fare con il suo mandato.⁹⁴⁰ Cosa il ministro pensasse realmente della questione è difficile da immaginare, ma per ricostruire a grandi linee l'opinione del ministro ci si può affidare, almeno in parte, alle trascrizioni di una sua audizione di fronte alle Commissioni Esteri congiunte di Camera e Senato appena una settimana dopo la visita di Solana a Roma.⁹⁴¹ Nel corso della stessa Ruggiero, pur non nominando direttamente l'A400 M, aveva fatto riferimento all'importanza per l'Italia di supportare qualsiasi progetto europeo capace di portare avanti l'integrazione, al di là del suo valore specifico. Il motivo di questo supporto costante era motivato, sempre nella sua opinione, dal fatto che uno degli obiettivi storici della diplomazia italiana fosse proprio il pilastro dell'integrazione europea, un processo che non si doveva intendere utilitaristicamente ma che puntava invece lo scopo ultimo della creazione degli Stati Uniti d'Europa. L'obiettivo federalista, così enunciato, trovava Ruggiero incline a condividere più lo spirito franco-tedesco che quello britannico di integrazione e quindi ad appoggiare i progetti ritenuti più meritori da questi due Paesi.⁹⁴²

⁹³⁷ Archivi Storici La Repubblica, *Airbus: si parla di tangenti francesi*, 12/21/2001 (<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2001/12/21/airbus-martino-lancia-sospetti-si-parla-di.html>); secondo la testimonianza fornita dallo stesso Martino fu Rocco Buttiglione, allora ministro per gli affari europei, a parlargli di quest'eventualità, citata all'epoca anche la stampa tedesca.

⁹³⁸ Archivi Storici La Repubblica, *Dal'Airbus all'Euro, sei mesi di contrasti*, 1/5/2002 (<http://www.repubblica.it/online/politica/euroscettici/contrasti/contrast.html>)

⁹³⁹ Questo sarà uno dei contenuti dell'intervista che il ministro rilascerà poco prima delle sue dimissioni, grandemente ripresa dalla letteratura sul tema come motivo di rottura tra il ministro e il resto del governo; Roberto Petrini, Archivi storici La Repubblica, *Ruggiero rompe il silenzio "Con la Lega non potevo stare"*, 3/5/2002 (<http://www.repubblica.it/online/politica/berlueuropa/ruggiero/ruggiero.html>)

⁹⁴⁰ Intervista con Antonio Martino, Roma, 19 marzo 2019

⁹⁴¹ Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia - 2001, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2004, pp.168-180

⁹⁴² *Ibidem*

Appare evidente, già da queste dichiarazioni, la divergenza tra il ministro e il resto del governo italiano dell'epoca, in cui prevaleva invece una tendenza meno europeista e più filoatlantica. Questa dissonanza interna al Consiglio dei Ministri diventerà del resto pubblica di lì a poco, a causa di due polemiche rapidamente succedutesi sempre su temi connessi al processo di integrazione: la prima sull'entrata in vigore del mandato di cattura europeo e la seconda sull'introduzione della moneta unica in Italia.

Il caso dell'opposizione italiana al mandato di cattura europeo sarà un chiaro esempio del difficile rapporto che nel 2001 si era già creato tra l'Esecutivo di centrodestra, appena insediatosi, e gli altri governi europei. Questo disaccordo appare ancora più grave se contestualizzato nei mesi successivi all'attentato di New York, quando l'Unione Europea si era impegnata, come si ricorderà, in uno sforzo comune per presentare un pacchetto di misure antiterrorismo di cui il mandato di cattura continentale era un tassello fondamentale.⁹⁴³ La possibilità di chiedere l'arresto europeo di sospetti terroristi, già visto nei suoi contorni essenziali, era infatti parte di un'idea organica di sicurezza che prevedeva, tra le altre cose, anche il definitivo controllo da parte di Bruxelles dei velivoli in transito sui cieli degli Stati membri.⁹⁴⁴ L'Italia aveva firmato a settembre queste stesse misure emergenziali e si era espressa, sull'onda di quanto accaduto negli Stati Uniti, a favore di una maggiore collaborazione a livello europeo. L'impegno italiano prestato in un primo momento non aveva tenuto conto però dello scetticismo della Lega Nord verso l'iniziativa, un'opposizione non trascurabile del resto, dato che il Ministro leghista Castelli occupava all'epoca l'importante Dicastero della Giustizia. Il dissenso espresso da Castelli verso proposta di mandato di cattura, così come formulata dalla Commissione Europea, riguardava due punti, entrambi fondamentali, come si capirà, per la sua stessa realizzazione. Il primo di questi riguardava i temi del mandato di arresto europeo e i reati coperti dallo stesso, ossia quelli di mafia, frode fiscale e terrorismo.⁹⁴⁵ Secondo Castelli l'accordo europeo, per essere efficace, avrebbe dovuto eliminare i primi per lasciare solo l'ultima imputazione di arresto, a suo giudizio ben più grave dopo l'undici settembre e soprattutto più facile da inquadrare nei parametri dell'*acquis communautaire*.⁹⁴⁶ Il secondo punto che trovava l'opposizione del ministro riguardava invece i soggetti deputati a gestire lo scambio di informazioni tra le procure europee. Questo scambio sarebbe infatti dovuto avvenire, come visto, sotto la supervisione del Commissario europeo per la giustizia, quando secondo il leghista lo stesso incarico si sarebbe dovuto

⁹⁴³ Si rimanda su questo al capitolo dedicato all'Unione Europea

⁹⁴⁴ The European Council, *Conclusions and plan of action of the extraordinary European Council meeting*, Bruxelles, 21 Sept. 2001

⁹⁴⁵ Lucia Serena Rossi, *New Trends in Italy's European policy*, The International Spectator - Italian Journal of International Affairs, Vol.37, Issue 1, 2002, pp.97-106

⁹⁴⁶ *Ibidem*

attribuire al Consiglio Europeo.⁹⁴⁷ Queste idee del ministro, evidentemente appoggiate dal governo, furono ben presto avanzate in sede di Consiglio dell'Unione Europea, quando l'Italia chiese una revisione del mandato di cattura presentato a settembre secondo le linee evidenziate. La ricezione di queste proposte italiane, discusse tra ottobre e novembre, fu però fin dal primo momento pessima.⁹⁴⁸ Castelli si trovò infatti fin da subito isolato da tutti i suoi colleghi e a nulla valsero i tentativi di mediazione di Ruggiero per trovare un accordo e risolvere la grave impasse.⁹⁴⁹ Lo stesso ministro degli Esteri sembrava d'altra parte in realtà condividere l'idea iniziale della Commissione, allo stesso modo del vicepresidente del Consiglio Fini. L'opposizione del leghista alla proposta europea crebbe quindi nel corso dell'inverno, portando sempre più l'Italia su una posizione distante dai suoi partner, fino alla grave rottura del vertice europeo di Laeken, quando il responsabile dell'Esecutivo bloccò l'intero piano esercitando il proprio diritto di veto all'interno del Consiglio.⁹⁵⁰ Il fatto che il governo Berlusconi abbia scelto proprio questo momento per rompere le trattative in corso sul mandato di cattura fu eloquente, e a poco servirono per bilanciarne gli effetti il contributo di Martino al *capability plan* embrionalmente allo studio.⁹⁵¹

La posizione di Ruggiero nell'Esecutivo era divenuta a questo punto ormai poco sostenibile, come da lui stesso ammesso. L'ultimo episodio a convincerlo però ad una reazione fu lo scalpore generato dalle dichiarazioni critiche sull'euro rilasciate, sempre nello stesso mese di dicembre, da Martino e dal ministro dell'economia Giulio Tremonti.⁹⁵² Entrambi i ministri si erano infatti lasciati andare in concomitanza con l'introduzione della moneta unica ad una serie di dichiarazioni euroscettiche che, pur rappresentando da sempre il loro pensiero, fecero discutere perché dissonanti con il clima ottimista dell'epoca. A generare controversie in particolare fu un'intervista del Ministro della Difesa, largamente ripresa dalla stampa internazionale, nella quale egli affermò che l'euro era un esperimento che non avrebbe risolto i problemi italiani e forse sul lungo periodo destinato al fallimento.⁹⁵³ Questa presa di posizione fu considerata grave non solo in sé, ma alla luce della notizia che l'Italia era il Paese della zona euro con meno transazioni effettuate in nuova moneta, un fatto che venne associato ad un

⁹⁴⁷ *Ibidem*

⁹⁴⁸ Osvaldo Croci, *The Second Berlusconi Government and Italian Foreign Policy*, The International Spectator - Italian Journal of International Affairs, Vol.37, Issue 2, 2002, p.96

⁹⁴⁹ Archivi storici La Repubblica, *Mandato di cattura Ue il governo: accordo vicino*, 12/10/2001

⁹⁵⁰ Archivi storici La Repubblica, *Giustizia, niente accordo fra Italia e Unione europea*, 12/6/2001 (<http://www.repubblica.it/online/politica/dimitaodue/europa/europa.html?ref>)

⁹⁵¹ Antonio Missiroli, *Italy's security and defence policy: between EU and US, or just Prodi and Berlusconi?*, Journal of Southern Europe and the Balkans 9/2, 2007 (149-168), pp.156-158

⁹⁵² Ian Black, *The arrival of the euro: their money, our future?*, The Guardian online edition, 1/1/2002

⁹⁵³ Bruce Johnson, *Europhoria is soured by row in Italian Cabinet*, The daily Telegraph, January 4, 2002

atteggiamento euroscettico delle istituzioni italiane.⁹⁵⁴ Questi ultimi attacchi dei suoi colleghi convinsero il ministro degli esteri a far sentire, per la prima volta, la propria voce in difesa delle istituzioni europee. Ciò avvenne in una lunga intervista da lui rilasciata al quotidiano La Repubblica, in cui l'ex diplomatico criticò apertamente diversi esponenti del suo stesso governo, mossi a suo dire "non tanto da uno spirito antieuropeista, ma realmente antieuropeo" e commentando negativamente le decisioni prese fino a quel momento.⁹⁵⁵ In risposta a questa intervista, rilasciata ai primi di gennaio 2002, lo stesso Presidente del Consiglio prese subito posizione, definendo Ruggiero "solo una figura tecnica" e assumendo personalmente la responsabilità per le stesse decisioni controverse che Ruggiero aveva indicato.⁹⁵⁶ Le dimissioni del titolare della Farnesina a questo punto erano probabilmente inevitabili e puntualmente saranno comunicate il 5 gennaio, nei termini cordiali propri della persona dell'ex ambasciatore. A questo annuncio seguì tempestivamente la comunicazione che lo stesso Silvio Berlusconi avrebbe assunto su di sé l'incarico ad interim alla Farnesina per un tempo "probabilmente non breve". Come prevedibile la notizia delle dimissioni del titolare degli Esteri generò delle difficoltà al governo in carica, sul piano interno e internazionale. L'opposizione parlamentare si mostrò evidentemente subito preoccupata dalle ripercussioni di questa perdita, tanto che il leader dell'Ulivo Francesco Rutelli parlò di un governo "minato nella sua credibilità internazionale", mentre il segretario dei DS Fassino si disse ancor più turbato da questa rottura perché ultima manifestazione di un crescente euroscetticismo, evidente ormai da tempo.⁹⁵⁷ La notizia nel resto d'Europa venne invece accolta da un freddo silenzio, rotto solo da una domanda di chiarificazioni sull'euro del ministro dell'economia francese Fabius, e dalle pesanti parole del ministro degli esteri belga Louis Michel, secondo cui l'Italia era ormai preda di forze contrarie al progetto di integrazione europea.⁹⁵⁸ Ad esprimere una posizione più decisa fu la stampa internazionale. Due esempi evidenti sono gli attacchi del popolare quotidiano francese Le Monde verso Berlusconi per la sua posizione equivoca nella vicenda, a cui seguì quello dell'americano Wall Street Journal, che invece prevede per l'Italia un peso internazionale molto ridotto in seguito a questi

⁹⁵⁴ Melinda Henneberger, *Italy Has Some Difficulties Letting Go of the Lira*, New York Times Archives, 1/4/2002

⁹⁵⁵ Franco Papito, Archivi storici La Repubblica, *Euro, Ruggiero all'attacco "Triste silenzio del governo"*, 3/1/2002

⁹⁵⁶ Archivi storici La Repubblica, *Ruggiero getta la spugna "Divorzio consensuale"*, 1/5/2002
(<http://www.repubblica.it/online/politica/euroscettici/chigi/chigi.html>)

⁹⁵⁷ Archivi storici La Repubblica, Fassino e D'Alema "Solo propaganda", 1/12/2002
(<http://www.repubblica.it/online/politica/ruggierodue/reazioni/reazioni.html>)

⁹⁵⁸ Ambrose Evans Pritchard, *Brussels angry at "triumph of anti-europeans"*, The daily Telegraph, January 8, 2002

eventi.⁹⁵⁹ In entrambi i casi ad essere in discussione era proprio lo spirito europeista del governo e l'affidabilità del suo ruolo di interlocutore in Europa. La reazione del Presidente del Consiglio a seguito di queste critiche non si fece attendere. La prima fu una risposta a "Le Monde", che arrivò nella forma di una lunga lettera indirizzata alla redazione del giornale francese, già il 7 gennaio 2002. Nella stessa Berlusconi tentò di chiarire il proprio pensiero sull'Europa, tributando omaggio alla figura europeista di De Gasperi e dicendosi anche favorevole all'idea di una Federazione Europea, purché rispettosa delle identità nazionali del continente.⁹⁶⁰ Una seconda difesa del suo Esecutivo fu pronunciata invece la settimana successiva, in un discorso davanti ad entrambi i rami del Parlamento. In questo caso il neo ministro degli esteri tentò di sminuire la gravità dei dissapori con il suo predecessore, assicurando che il governo non aveva intenzione di perseguire una linea euroscettica, come da alcuni sostenuto, ma di chiarire meglio l'interesse italiano nel quadro delle iniziative europee.⁹⁶¹ Qualche settimana dopo Berlusconi, incalzato sul tema in Commissione Esteri della Camera, insisterà con il dire che lui stesso riteneva auspicabile un rafforzamento della moneta unica con delle politiche economiche adeguate e che quindi condivideva il senso delle critiche dei suoi ministri.⁹⁶²

Nonostante questo tentativo di ridimensionamento della crisi, l'importanza che ebbero le dimissioni di Ruggiero per gli eventi successivi non dovrebbe essere sottostimata. Come previsto infatti già allora da alcuni autorevoli giornali internazionali dell'epoca quali il "The Economist" e lo stesso "Wall Street Journal", l'allontanamento del ministro avrà come conseguenza un atteggiamento di maggiore realismo dell'Esecutivo in politica estera, e in particolare negli affari europei. D'altro canto, sempre a questo riguardo, forse è improprio parlare di una deriva euroscettica del governo italiano, come invece fatto da alcuni studiosi.⁹⁶³ Rigirando in effetti la questione dell'euroscetticismo ci si potrebbe chiedere non tanto che tipo di messaggio abbia voluto lasciare Ruggiero con le sue dimissioni, ma perché Berlusconi scelse come ministro proprio l'ex ambasciatore pur ben conoscendone le posizioni politiche. Le spiegazioni finora tentate, che imputano la scelta ad un'influenza del Quirinale, non tengono conto di alcuni fattori, come la vastissima maggioranza

⁹⁵⁹ Deborah BallStaff, *Ruggiero's Resignation as Foreign Minister Of Italy Jeopardizes Country's EU Status*, The Wall Street Journal, January 7, 2002

⁹⁶⁰ "Une vision qui se fonde sur le principe de subsidiarité pour arriver à une organisation institutionnelle - celle d'une Fédération d'Etats nations - basée sur un "fédéralisme compétitif" respectueux des identités culturelles et des justes prérogatives des Etats membres". Silvio Berlusconi, *Le monde, L'Europe doit prendre en compte les valeurs de l'Italie*, par Silvio Berlusconi, 1/11/2002

⁹⁶¹ *La Politica Estera dell'Italia : Testi e Documenti*, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri - 2002, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2006, p.89

⁹⁶² *Ivi*, p.114

⁹⁶³ "Ruggiero was the first casualty of the new Italian policy that in the complementary relationship between America and Europe..eventually shifted in favor of the US" - Raffaello Matarazzo, *The Italian Foreign Policy in the twenty-first century*, *ivi*, cap.3 "In search of the Northern Star", pp. 63-64

parlamentare del centro-destra al momento, che avrebbero consentito al Presidente del consiglio di esprimere diversi tipi di candidati più affini ad una posizione di “eurorealismo”.⁹⁶⁴ Lo stesso Berlusconi inoltre una volta assunta la carica agli esteri, tentò subito di arginare le critiche di euroscetticismo rivolte al suo governo. Più quindi che concentrarsi sulla contrapposizione tra europeismo ed euroscetticismo per interpretare gli avvenimenti seguenti forse sarebbe meglio comprendere le sfumature della posizione italiana e in particolare, come sottolineato da alcune ricerche, capire se l’Italia si sia davvero mostrata da questo momento in avanti disinteressata a giocare un ruolo propositivo nel contesto europeo.⁹⁶⁵

Il 2002 e la nuova struttura diplomatica

Molto probabilmente l’interesse di Berlusconi per ricoprire il nuovo incarico alla Farnesina fu genuino e, sembra, motivato da una certa curiosità per il funzionamento della struttura diplomatica. Ciò nonostante, il suo contemporaneo impegno a Palazzo Chigi rese difficile al neoministro poter garantire una presenza al Ministero degli Esteri abbastanza costante da poter gestire da lì i rapporti internazionali.⁹⁶⁶ Questa circostanza portò la struttura diplomatica italiana ad alcuni leggeri cambiamenti per adattarsi alla nuova situazione, il principale dei quali fu un maggiore coinvolgimento nel processo decisionale dell’ufficio diplomatico del Presidente del Consiglio. Questo ufficio è storicamente uno dei più antichi presenti a Palazzo Chigi e la sua esistenza può essere ricondotta senz’altro ai primi anni della Repubblica. Il suo compito è tradizionalmente quello di consigliare il Presidente del consiglio italiano, di provvedere analisi indipendenti e di curare per suo conto alcune particolari relazioni diplomatiche.⁹⁶⁷ A livello europeo questa stessa struttura è riflessa da Dipartimenti equivalenti presenti nella residenza del Primo ministro Britannico, all’Eliseo e nella Cancelleria di Berlino. Il numero e la qualifica del personale presente in questi distaccamenti variano a seconda della rilevanza che l’ufficio ha all’interno

⁹⁶⁴ Il termine, ampiamente utilizzato negli studi di Elisabetta Brighi, sta ad indicare un atteggiamento pragmatico e non idealista al progetto di integrazione europea mostrato dal secondo governo Berlusconi; Elisabetta Brighi, *Foreign Policy, Domestic Politics and International Relations: The case of Italy*, chapt.5 “Italian foreign policy: the second Republic”, Routledge, London-New York, 2013.

⁹⁶⁵ Secondo Valter Coraluzzo infatti questa politica estera continuò “...senza che il governo di Roma ponesse sufficiente attenzione all’importanza fondamentale che ha per l’Italia rimanere al centro del gioco diplomatico europeo e mantenere saldi legami con i paesi che formano il “gruppo di testa” dell’Unione..”; Valter Coraluzzo, *La politica mediterranea dell’Italia: continuità e cambiamenti*, in “L’impegno-rivista di storia contemporanea”, Istituto per la storia della Resistenza, A.XVII, n.1, giugno 2007 p.15

⁹⁶⁶ Intervista con S.E. Michele Valenzise, Roma, 27 aprile 2018

⁹⁶⁷ Uno dei compiti tipici di questo Ufficio diplomatico è quello di curare l’agenda dei meeting internazionali e in particolare nel caso italiano del G8

dell'organizzazione diplomatica del Paese. In alcuni Stati europei, come la Germania, l'ufficio diplomatico del Cancelliere è composto da numerosi funzionari, spesso del tutto estranei alla carriera diplomatica.⁹⁶⁸ Al contrario in Italia il numero dei diplomatici che dipendono da Palazzo Chigi è esiguo e l'estrazione degli stessi è di solito riconducibile al Ministero degli Esteri, del quale essi risultano come funzionari distaccati finché l'Esecutivo permane in carica. Questa connessione consente un coordinamento tra Palazzo Chigi e la Farnesina molto stretto, tanto che molti dossier comuni vengono elaborati con un lavoro congiunto.⁹⁶⁹ A presiedere questo strategico ufficio dal 2001 al 2005 fu chiamato Giovanni Castellaneta, già ambasciatore italiano a Canberra. Dopo le dimissioni di Ruggiero e prima della nomina del ministro Frattini sarà di conseguenza Castellaneta ad essere una delle persone chiave della diplomazia italiana, rappresentando spesso il nuovo ministro degli esteri e mantenendo molti contatti in sua vece.⁹⁷⁰ L'ex ambasciatore sarà un tramite fondamentale negli anni seguenti, garantendo una connessione diretta soprattutto con la Casa Bianca e Downing Street.⁹⁷¹ Oltre al diplomatico, altre due figure di primo piano nella gestione della politica estera diventeranno sempre più i sottosegretari Roberto Antonio e Margherita Boniver, quest'ultima delegata a tutte le delicate questioni afferenti l'area orientale e mediorientale.⁹⁷² Il passaggio delle consegne a Palazzo Chigi non cambiò il lavoro del Ministero degli Esteri e non alterò significativamente le direttrici di politica estera seguite fino a quel momento. L'unica ravvisabile differenza, dovuta più che altro alle personali convinzioni del Presidente Berlusconi, fu l'atteggiamento più marcatamente filo atlantico del governo, perseguito a scapito del rapporto, già peraltro difficile, con la Francia.

Il già visto dibattito sulle *military capabilities* europee e sulla necessità di strutturare o meno dei battlegroups interni o esterni alla Nato fu il tema che più segnò l'allontanamento tra l'Italia e Bruxelles all'inizio del 2002. La materia del contendere erano ovviamente i piani franco-tedeschi per la creazione di un nucleo militare europeo, un piano ambizioso ma giudicato da Roma per lo più irrealizzabile, se non dannoso. Nel corso del dibattito sullo sviluppo degli Helsinki Headline Goals Martino e il suo omologo britannico Geoff Hoon si erano dimostrati allineati nel ritenere irragionevole la proposta di Parigi e Berlino di creare dei battaglioni multinazionali sotto un comando che fosse diverso da quello Nato. Il tentativo italiano di influenzare il dibattito arrivò a febbraio, con una riunione dei ministri della difesa degli Stati membri tenutasi a Roma e organizzata

⁹⁶⁸ Intervista con S.E. Michele Valenzise, Roma, 27 aprile 2018

⁹⁶⁹ Idem

⁹⁷⁰ Intervista con S.E. Giovanni Castellaneta, Roma, 3 luglio 2018

⁹⁷¹ Intervista con S.E. John Sheperd, Londra, 22 marzo 2019

⁹⁷² Margherita Boniver era una politica italiana. Fondatrice della sezione italiana di Amnesty International, parlamentare europea dal 1987 al 1989, deputata e in seguito senatrice (1989-1994), era stata ministro del turismo nel governo Craxi.

da Martino sia per ridimensionare la proposta franco-tedesca, sia per chiarire che il suo governo non avrebbe mai appoggiato l'iniziativa nel corso della sua presidenza l'anno successivo.⁹⁷³ Il timore per una disconnessione tra Europa e Nato, condiviso tra Roma e Londra, era motivato dalla contemporanea tensione che stava crescendo proprio sull'Iraq. Il percorso sulle "capabilities" iniziato a Laeken cadeva infatti proprio nel primo momento di difficoltà delle relazioni tra Europa e Stati Uniti quando, a seguito dello *State of the Union*, George W. Bush incluse l'Iraq tra gli Stati dell' "asse del male". In questo contesto, la coincidenza tra gli sviluppi potenzialmente antiatlantici dei progetti europei di Difesa e il dibattito sull'Iraq andava, secondo il governo italiano, evitata il più possibile.⁹⁷⁴ La crescente vicinanza tra il governo Berlusconi e gli anglo-americani a partire da questi mesi si concretizzò in una crescente ricerca di coordinamento sull'agenda di politica estera italiana, come riportato dall'ambasciatore Castellaneta.⁹⁷⁵ La ricerca di una stretta cooperazione con il duo anglosassone non era una scelta estemporanea per Berlusconi, ma nel caso inglese sembrava anzi coerente con i tentativi fatti fin dalla campagna elettorale da parte del suo entourage e dall'ambasciata britannica a Roma per instaurare un dialogo sui temi della PESD.⁹⁷⁶ Per quanto riguarda invece gli Stati Uniti l'intesa passava soprattutto da una percezione morale di riconoscenza verso l'alleato americano alla quale Berlusconi fece più volte riferimento.⁹⁷⁷ A quest'ultimo riguardo, non si deve sottovalutare neanche il peso che la creazione di una relazione speciale con Washington poteva avere sull'agenda personale di politica estera del Primo ministro, per esempio facilitando il suo tentativo di ritagliarsi un ruolo di mediatore tra la Nato e la Russia, ambizione che era nata dopo il suo primo meeting internazionale di Genova. La collaborazione con il governo americano avrebbe potuto aiutare la diplomazia italiana in quegli stessi mesi anche in Afghanistan, dove, a causa della guerra al terrore, l'Italia era stata chiamata a giocare un ruolo di primo piano.

Proprio la presenza italiana a Kabul sarà forse uno dei fattori che più rafforzeranno la credibilità transatlantica del Paese. L'interesse per l'Afghanistan non era chiaramente stato voluto da Roma ma era solamente dettato dai recenti avvenimenti, anche perché questo Stato asiatico era da sempre stato troppo lontano dalla zona di influenza tradizionale del Paese per essere considerato strategico.⁹⁷⁸ Ciò nonostante l'Italia si era

⁹⁷³ Michael Smith, *Italy seeks to cut back tasks of Euro-Army*, The Daily Telegraph, 2/20/2002

⁹⁷⁴ Intervista con Antonio Martino, Roma, 19 marzo 2019

⁹⁷⁵ Secondo l'ambasciatore Castellaneta i contatti con l'amministrazione americana diverranno, da questo momento, settimanali se non quotidiani. In particolare Castellaneta ha sottolineato il collaborativo rapporto sviluppato con il consigliere per la sicurezza nazionale Condoleezza Rice, ma anche con il suo collega britannico Nigel Sheinwald

⁹⁷⁶ Intervista con S.E. John Shepherd, Londra, 22 marzo 2019.

⁹⁷⁷ Alessandro Colombo e Natalino Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, ivi, p.99

⁹⁷⁸ Intervista con S.E. Michele Valenzise, Roma, 27 aprile 2018

impegnata, dopo il percorso complesso già visto, a contribuire all'operazione *Enduring Freedom* che prevedeva, dopo la prima fase bellica, un secondo processo di stabilizzazione sul territorio. Le prime truppe italiane arriveranno quindi a Kabul con questo scopo già a gennaio, anche se in numero abbastanza esiguo, di certo inferiore alle cento unità.⁹⁷⁹ Il controllo delle stesse ben presto passò dal comando americano a quello della Nato appena divenne operativa la missione ISAF (International Security Assistance Force), nata in risposta alla Risoluzione /1386 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che autorizzava la ricostituzione di un governo indipendente a Kabul.⁹⁸⁰ I vincoli della missione Nato, che gli italiani rispetteranno essendo in essa inquadrati, erano di impiegare le truppe internazionali nella sola città di Kabul, a protezione del neonato governo di transizione democratica guidato da Hamid Karzai. Queste limitazioni di ISAF verranno riviste dopo un anno e mezzo, quando il contingente internazionale venne incaricato da una nuova Risoluzione Onu della protezione dell'intero Paese. Nel periodo intercorso tra i due mandati della missione gli italiani rimarranno quindi nella sola capitale afghana, principalmente con compiti di polizia militare.⁹⁸¹ Il dispiegamento dei soldati italiani a Kabul, che pure aveva la sua importanza politica, non sarà tuttavia l'unico contributo dato dal governo italiano alle nascenti istituzioni democratiche. Dopo la caduta dei Talebani infatti un altro elemento utile per la ricostruzione del Paese avrebbe potuto essere, secondo la Farnesina, il ritorno in Patria dell'ex monarca afghano, da tempo in esilio a Roma, Mohammad Zahir Shah.

Il ritorno dell'ex re a Kabul sarà brevemente al centro dell'attenzione della diplomazia italiana, principalmente dai primi mesi del 2002 fino all'estate dello stesso anno. L'ex re, all'epoca dei fatti ottantottenne, viveva in esilio in Italia dal 1973, quando un colpo di stato di suo cugino Daoud Khan gli aveva sottratto il trono, rovesciando la monarchia e instaurando un regime repubblicano. Nel corso della sua permanenza al governo, non breve dato che era iniziata nel lontano 1933, l'ex monarca aveva incoraggiato diverse riforme della società afghana in senso liberale e democratico e ciò gli era valso un notevole prestigio internazionale. In ragione di questi successi, che presentavano dei parallelismi con le sfide nate con la fine del regime islamico, un suo eventuale ritorno in Patria era visto di buon occhio sia dall'Italia che da diversi osservatori internazionali.⁹⁸² Pur se la sua tarda età sembrava presentare un problema per un suo eventuale incarico

⁹⁷⁹ Gianandrea Gaiani, *Iraq-Afghanistan guerre di pace italiane*, Studio LT2, Venezia, 2007

⁹⁸⁰ Piero Ignazi, Giampiero Giacomello, Fabrizio Cotecchia, *Italian military operations abroad: just don't call it war*, cap.4, *From the fall of the Twin Towers: Italy's military missions 2001-2008*, Palgrave Macmillan, Londra, 2012, pp.127-160

⁹⁸¹ *Ibidem*

⁹⁸² Bruce Johnston, *Afghan ex King vows to return next month*, The Telegraph, March 25, 2002 (<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/1388803/Afghan-ex-king-vows-to-return-next-month.html>)

politico, il governo italiano non di meno aveva tentato fin dal 2001 di sondarne la disponibilità, incaricando di mantenere i rapporti prima il ministro Ruggiero e successivamente l'ambasciatore Castellaneta.⁹⁸³ Al contempo Roma era anche riuscita a coinvolgere in queste consultazioni il Presidente incaricato afgano, Hamid Kharzai, e i ministri degli esteri europei (in particolare Fischer e Vèdrine), nonché l'Alto Rappresentante Javier Solana. Le numerose menzioni al re tra settembre e ottobre sono testimonianza della serietà di queste intenzioni e della determinazione di trovare per il sovrano un ruolo più ufficiale.⁹⁸⁴ Il frutto di questo lavoro diplomatico aveva portato l'Italia a sostenere attivamente gli sforzi del re mirati a ritagliare per sé stesso un ruolo politico (il così detto processo di Roma) e di aiutarne il ritorno a Kabul in tempo per poter incidere sul nuovo corso degli eventi.⁹⁸⁵ Questo sperato ritorno in Patria riuscì ad aprile, quando Mohammad Zahir tornò a Kabul dopo trent'anni di esilio a bordo di un aereo dell'aeronautica militare e accompagnato dal sottosegretario agli esteri Margherita Boniver. In ragione delle numerose minacce alla sua incolumità il governo Berlusconi assegnò anche all'ex re una scorta, composta da una cinquantina di carabinieri che per anni sovrintenderanno alla sua sicurezza.⁹⁸⁶ Fu proprio questo ritorno però a segnare per l'ex monarca una parabola discendente. Dopo appena un mese dal suo arrivo infatti i piani italiani per un suo maggiore coinvolgimento negli affari interni di quel Paese vennero vanificati dalla grande assemblea nazionale pashtun, la Oya Jirg, che ridimensionerà il peso di Zahir Shah, confermando invece quello dell'astro nascente di Kharzai. A seguito di questa convention l'ex monarca venne solo onorato del titolo di Baba (Padre della patria), esercitando da questo momento fino alla sua morte, avvenuta nel 2007, un peso molto relativo sugli eventi afgani.⁹⁸⁷ L'insuccesso dell'iniziativa appare del resto scontato se si pensa a quanto poco inglesi e americani scommettessero sulla figura del re, visto come debole e poco informato sugli sviluppi della società afgana dopo l'arrivo dei talebani. Fu presumibilmente proprio l'elusione degli alleati a convincere Roma a non

⁹⁸³ Questi incontri sono riportati sull'annuario del Ministero degli Affari Esteri, benché non sia specificato il contenuto delle conversazioni avvenute. Giorgietta Troiano (a cura di), *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia - 2001*, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2004, p.44

⁹⁸⁴ Ivi, p.45

⁹⁸⁵ Dal 1999 intorno all'ex monarca si erano radunati esponenti dell'esposizione del regime e membri della diaspora afgana, alla ricerca di una nuova guida politica per un processo costituente – Margherita Boniver, *Esportare la democrazia – l'impegno italiano per l'Afghanistan*, Centro Studi Francesco De Sanctis, pp.35-36

⁹⁸⁶ Mail online, *Afghan Kings return from exile*, 3/26/ 2002 (<https://www.dailymail.co.uk/news/article-110283/Afghan-king-returns-exile.htm>)

⁹⁸⁷ Boniver, *Esportare la democrazia – l'impegno italiano per l'Afghanistan*, ivi, p.57

insistere molto sul progetto e a sostenere la ricostruzione sancita con il processo di Berlino.⁹⁸⁸

Benché la speranza di un maggiore coinvolgimento politico fosse destinata all'insuccesso, il governo di Roma dimostrò anche con questa iniziativa il suo sostegno all'agenda di pacificazione anglo-americana dell'area. Gli eventi in corso a Kabul, già il successivo 15 febbraio, saranno infatti al centro di un intenso incontro tra Blair e Berlusconi a Roma, il primo di una lunga serie per prendere una posizione comune sui temi più di attualità intra ed extra europei.⁹⁸⁹ L'amicizia con Blair, approfondita da Berlusconi in questi mesi, aveva probabilmente per il Primo ministro una doppia valenza. La prima era certamente l'instaurazione di un dialogo con un grande attore dell'UE che, nonostante le diverse inclinazioni politiche, potesse essere considerato da Roma un alleato stabile e non paternalista come Parigi e Berlino. La seconda era la constatazione che qualsiasi rapporto forte con gli Stati Uniti, come quello che il Primo ministro stava tentando di creare, dovesse passare necessariamente anche per Londra, che rimaneva in ogni caso il ponte di dialogo principale con Washington.⁹⁹⁰ Mentre l'Italia rafforzava in tal modo i suoi legami transatlantici, anche il piano di organizzare un incontro tra Nato e Russia, personalmente curato dal Presidente del Consiglio, stava arrivando a compimento. A fine marzo infatti Berlusconi definì i dettagli dell'accordo che sarebbe stato siglato di lì a breve a Pratica di mare, e il 3 aprile volò in Russia per discutere gli stessi direttamente con il Presidente russo Vladimir Putin. Dopo una settimana di contatti con il Segretario Generale della Nato, Lord Robertson, e con il Presidente Bush il meeting fu infine annunciato per il maggio successivo.⁹⁹¹ Il luogo scelto per l'incontro fu la base militare della Nato di Pratica di Mare, vicino a Roma. L'organizzazione del summit si inseriva in un momento delicato dei rapporti tra Nato e Russia, coinvolte da diversi anni in episodi che avevano portato ad una grande tensione e diffidenza reciproca. Tra questi eventi possiamo certamente annoverare la crisi Kosovara del giugno 1999, quando alcuni plotoni russi avevano circondato l'aeroporto della città di Pristina per fare pressioni sul governo locale al fine di convincerlo a non dichiarare la secessione dalla Serbia. Questo braccio di ferro tra la Russia e la Nato, che invece era intervenuta a difesa del governo Kosovaro, si era risolto pacificamente ma aveva determinato una regressione dei rapporti tra i due, dopo le

⁹⁸⁸ Secondo John Shepherd i tentativi della Farnesina di coinvolgere il Regno Unito furono infruttuosi, e lui stesso si sarebbe sottratto più volte ad un maggiore coinvolgimento che non vedeva come utile o opportuno.

⁹⁸⁹ Bruce Johnston, *Berlusconi, Blair and the Italian connection*, The Daily Telegraph, 2/14/2002

⁹⁹⁰ Intervista con S.E. John Shepherd, Londra, 22 marzo 2019; secondo l'ambasciatore ad ogni modo il miglioramento delle relazioni non sarebbe stato così percettibile, visto che da tempo Londra e Roma lavoravano insieme su alcuni dossier congiunti (si rimanda alle conclusioni del secondo capitolo).

⁹⁹¹ La politica estera dell'Italia: Testi e documenti - 2002, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2006 (published), p. 260

aperture che invece avevano contraddistinto gli anni '90.⁹⁹² Il 2000 si era aperto con altre due crisi tra l'Alleanza e Mosca degne di nota: la prima nata dal progetto americano di dotare l'Europa di uno scudo missilistico per proteggerla da eventuali attacchi russi, e la seconda riguardante lo status diplomatico dell'exclave di Kaliningrad. Quest'ultimo tema, all'epoca di Pratica di mare, pare essere stato quello di maggiore attualità. La questione al centro dell'attenzione, in questo caso, era in che modo l'exclave russo, incastonato tra la Polonia e i Paesi baltici, si sarebbe potuto organizzare a seguito dell'atteso allargamento ad Est sia della Nato che dell'Unione Europea, previsto nei due anni successivi.⁹⁹³ La discordia sull'exclave, così come tutte le irrisolte tensioni tra la Nato e la Russia, avevano sancito l'inefficacia degli strumenti atti alla prevenzione delle crisi tra i due attori e, in particolare, dei meccanismi compensativi studiati nel corso dell'ultimo meeting tra i due, avvenuto a Parigi nel 1997.

Prima di Pratica di Mare, gli accordi di Parigi erano stati il *framework* principale delle relazioni tra i Paesi occidentali e la Russia. Il loro scopo, teoricamente, era quello di prevenire una nuova tensione internazionale tra Est e Ovest dopo la guerra fredda con una serie di strumenti di mediazione. Il principale di questi strumenti era un organismo diplomatico gestito dalla Nato ma partecipato dalla Russia, noto come *Permanent Joint Council*.⁹⁹⁴ Questo era un Consiglio pensato per segnalare i casi più caldi di tensione tra i due attori, e di studiare quindi una soluzione congiunta per evitare un' *escalation*. Questo Foro di discussione, che appunto prima di Pratica di mare era deputato alla mediazione tra le parti, era stato parimenti dalla sua creazione inutilizzato. La sua efficacia quindi era stata dubbia e il suo ruolo per evitare, o risolvere, i motivi all'origine delle controversie era stato minimo.⁹⁹⁵ Pratica di Mare poteva essere invece l'incontro adatto secondo la diplomazia italiana per determinare una nuova rotta, inserendosi in un momento internazionale dominato dall'insorgere di un nuovo pericolo capace di avvicinare le posizioni russe a quelle occidentali. Pur nella drammaticità dell'undici settembre difatti, il nuovo focus della Nato contro il terrorismo avrebbe probabilmente potuto facilitare i ritrovati rapporti con il governo russo, dato che lo stesso da tempo ormai si trovava a

⁹⁹² Per un quadro completo dei rapporti contemporanei tra Nato e Russia: Jackie Grower, Graham Timmins, *Russia and Europe in the Twenty-First Century : An Uneasy Partnership*, Anthem Press, op.cit.

⁹⁹³ Ivi, cap.12, *A Europe divided by Russia? The new Eastern member States and the Eu's policy towards the East*, a cura di Kristi Raik, pp.207-228

⁹⁹⁴ Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France, 27 maggio 1997

⁹⁹⁵ Jackie Grower, Graham Timmins and Lord Robertson, *Russia and Europe in the Twenty-First Century : An Uneasy Partnership*, cap.1 *Vladimir Putin and Russian Foreign policy towards the West: a new realism*, (a cura di Richard Sakwa), pp.1-23

dover gestire attentati di stampo islamico sul suo territorio.⁹⁹⁶ Lo stesso impegno dell'Alleanza in Afghanistan poteva rivelarsi un buon banco di prova per la nuova collaborazione antiterrorismo tra i due. C'era infatti la speranza che, in seguito alla distensione di questo meeting, la Russia avrebbe potuto maggiormente comprendere la necessità della Nato di condurre la guerra al terrore, decidendosi, per esempio, a fornire aiuto tattico-logistico alla coalizione.⁹⁹⁷ Proprio in quei mesi d'altra parte non poteva essere escluso che questo passo in avanti potesse anche aiutare sul delicato dossier iracheno. Le ragioni politiche per un riavvicinamento, di strettissima attualità peraltro, quindi non mancavano. Ciò nonostante, non si poteva neanche pensare di risolvere i molti punti controversi all'ordine del giorno, come la perdurante crisi in Kosovo e le contemporanee tensioni in Europa, solo approfittando del momento favorevole, e per questo motivo i risultati sperati per il summit erano comprensibilmente più simbolici che pratici.⁹⁹⁸ Questi risultati arriveranno al termine dei lavori del meeting, che avranno luogo tra il 28 il 29 maggio 2002. Il successo maggiore annunciato al termine degli stessi sarà principalmente la messa in discussione del meccanismo di consultazione tra le parti fino a quel momento vigente, e la sostituzione dello stesso con un nuovo dispositivo. Questa revisione porterà alla sostituzione del *Permanent Joint Council*, che non aveva dato buona prova di sé, con una nuova istituzione congiunta, il *Nato-Russia Council*.⁹⁹⁹ Il nuovo nome rispecchiava un cambiamento sostanziale avvenuto nella composizione dell'organismo, il quale non era più, come il suo predecessore, un consesso Nato in cui la Russia era invitata, ma un'istituzione basata su un principio paritetico di cui la Russia faceva parte. Questa differenza di status, apparentemente sottile, aveva in realtà ripercussioni significative. Una di queste era che le riunioni del nuovo organismo si sarebbero dovute convocare sempre congiuntamente a quelle Nato da quel momento in avanti e non separatamente, come invece stabilito a Parigi. Questa a sua volta era una novità che, oltre ad incidere positivamente sul suo funzionamento, avrebbe anche potuto provvedere occasioni di incontro, che erano in precedenza mancate.¹⁰⁰⁰ Per quanto riguarda i temi al centro della nuova partnership è evidente, alla luce di quanto detto, che l'urgenza del terrorismo dominasse l'azione congiunta del nuovo organo, mettendo in secondo piano altre questioni, come il controllo nucleare, che avevano trovato maggiore

⁹⁹⁶ La minaccia che Mosca si ritrovava a fronteggiare era soprattutto quella del terrorismo ceceno. Appena cinque mesi dopo Pratica di Mare, a Mosca, ci sarà una gravissima presa di ostaggi al teatro Dubrovka che porterà la morte di 130 civili.

⁹⁹⁷ Questo aspetto è stato enfatizzato dal ministro Frattini. Sembra infatti che l'organizzazione dell'incontro sia stata facilitata dalla prospettiva di un aiuto russo in Afghanistan, soprattutto nell'auspicio che Mosca avrebbe messo a disposizione le proprie basi aeree più vicine per la successiva missione ISAF.

⁹⁹⁸ Paal S. Hilde, *The NATO-Russia Council – a Success?*, Oslo University, Institutt for Forsvarsstudier, Oslo, May 14, 2010

⁹⁹⁹ NATO/OTAN, *Rome Summit Declaration*, Roma, 28 maggio 2002

¹⁰⁰⁰ Peter Shearman e Matthew Sussex, *European Security After 9/11*, *ivi*, pp.107-128

rilevanza precedentemente.¹⁰⁰¹ Queste riforme, pur se poco ambiziose, furono considerate un successo soprattutto per il difficile momento storico nel quale erano state raggiunte.¹⁰⁰²Le aspettative per un funzionamento corretto del nuovo Consiglio erano invece dubbie, dato che, citando il Segretario Generale della Nato, Lord Robertson, esse risiedevano “..non tanto nella composizione matematica del nuovo Consiglio, che sia “19+1” o “20”, ma nell’alchimia tra le parti, e quindi nella volontà politica di perseguirne l’attuazione”.¹⁰⁰³Di certo la volontà di creare questa “alchimia” era stata dimostrata a Pratica di Mare e, sotto questo punto di vista, si può considerare il ruolo italiano assolutamente incisivo. Il meeting venne in seguito preso da Berlusconi come un buon esempio della sua politica estera, incentrata sulla mediazione tra le parti e su un ruolo di interlocuzione privilegiata con Stati Uniti e Russia. In ragione del successo personale che il Presidente del consiglio italiano vi ravvedeva egli conierà anche la celebre espressione “lo spirito di Pratica di Mare”, proprio per descrivere la costante volontà di riavvicinare Mosca con l’Occidente.¹⁰⁰⁴ Purtroppo per Berlusconi però questo summit internazionale sarà anche l’ultimo di una certa rilevanza a vederlo coinvolto nel ruolo Primo ministro e di Ministro degli esteri. Il suo attivismo nelle relazioni internazionali infatti sarà ostacolato, già dal mese seguente, da nuovi impegni che attireranno la sua attenzione più in patria che all’estero. Questo nuovo periodo intenso per il Presidente del consiglio, dovuto probabilmente allo studio della riforma del mercato del lavoro che egli stava contemporaneamente seguendo,¹⁰⁰⁵ lo porterà a mancare il successivo 14 giugno al meeting dei ministri degli esteri del G8 in Canada, dove egli sarà costretto a mandare Castellaneta e il Sottosegretario Antonione in sua vece.¹⁰⁰⁶ La crescente difficoltà a svolgere entrambi gli incarichi alla Farnesina e a Palazzo Chigi spingeranno dalla fine dell’estate il Presidente del consiglio a considerare un possibile nuovo ricambio al Ministero degli Esteri.

Secondo la stampa italiana le consultazioni che Berlusconi fece a partire da settembre coinvolsero sia Tremonti che Martino, considerati possibili successori di Ruggiero.¹⁰⁰⁷

¹⁰⁰¹ *Ibidem*

¹⁰⁰² Nel suo discorso finale al termine della conferenza, il Presidente Putin definì la realizzazione di questo incontro “..impensabile fino a tempi recenti” – Nato-Russia Council, Rome Summit 2002, p.17 (<https://www.nato.int/docu/comm/2002/0205-rome/rome-eng.pdf>)

¹⁰⁰³ *Ivi*, p.12, Opening remarks by Lord Robertson, Nato Secretary General, p.12

¹⁰⁰⁴ Sembra tuttavia che non mancarono, anche a margine di questo incontro, divergenze di vedute sull’Iraq, in particolare tra Putin e il Primo ministro Blair; Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, audizione di Sir John Sawers, 10 December 2009

¹⁰⁰⁵ Il progetto di Legge Biagi (legge del 14 febbraio 2003 n. 30) era mirata ad aumentare la flessibilità del lavoro in Italia. Il suo ideatore, il giuslavorista Marco Biagi, era stato ucciso nel marzo 2002 dalle brigate rosse, pochi mesi prima che la legge fosse approvata dal Senato.

¹⁰⁰⁶ Intervista con S.E. Giovanni Castellaneta, Roma, 3 luglio 2018

¹⁰⁰⁷ Barbara Jerkov, *Tremonti sotto assedio "Stanco di questa via crucis"*, La Repubblica, 9/21/ 2002 (<http://www.repubblica.it/online/economia/contidodici/tremonti/tremonti.html?ref=search>)

Dopo un periodo di riflessione di alcuni mesi invece il Primo Ministro alla fine si risolse a nominare alla Farnesina il Ministro senza portafoglio alla funzione pubblica, l'onorevole Franco Frattini. Il nuovo titolare del dicastero era un ex magistrato e Consigliere di Stato che, pur potendo vantare una notevole esperienza istituzionale, mancava di una vera e propria formazione diplomatica. Questo deficit era colmato dalla reputazione che lo stesso aveva costruito nel suo precedente incarico, essendo stato una delle persone che avevano curato per il Presidente del consiglio italiano il disegno di legge sul conflitto di interesse.¹⁰⁰⁸ La sua nomina, arrivata il 14 novembre del 2002, giungeva alla vigilia di due importanti vertici internazionali ai quali l'Italia doveva partecipare lo stesso mese: il Consiglio Europeo di Bruxelles e il vertice Nato di Praga. Entrambe le riunioni internazionali erano state convocate per discutere il già citato tema del contemporaneo allargamento ad est dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica, ma si ritrovarono come accennato anche a trattare l'Iraq.¹⁰⁰⁹ La prima azione del neo ministro, in entrambi gli incontri, fu tentare di ottenere dei riferimenti all'importanza al Mar Mediterraneo nelle conclusioni dei summit e, in particolare, di sottolineare le ripercussioni che l'ingresso di Cipro in Europa avrebbe avuto nei confronti della candidatura della Turchia.¹⁰¹⁰ Altro tema che meritava un approfondimento italiano, insieme agli incontri internazionali, era quello dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa. Questo processo, come visto nel capitolo dedicato, era iniziato dal vertice di Laeken con lo scopo di raccogliere suggerimenti, proposte e suggestioni dagli Stati membri, in vista della bozza costituzionale alla quale si stava lavorando sotto la supervisione dell'ex Presidente francese Giscard d'Estaing. L'iniziativa pertanto si era quasi sovrapposta ad un periodo molto difficile in Italia, contraddistinto dall'ultimo periodo di permanenza alla Farnesina del ministro Ruggiero. Anche per questo motivo, nonché per il successivo impegno a Pratica di Mare, l'Italia aveva prestato scarsa attenzione ai lavori della commissione incaricata di redigere la proposta costituzionale. L'assenza italiana era cionondimeno grave, non solo per l'importanza specifica del Paese, ma anche alla luce del fatto che Francia e Germania avevano già depositato un'ambiziosa proposta congiunta per aumentare la legittimità

¹⁰⁰⁸ La legge 20 luglio 2004, n. 215 prese il nome dal suo ideatore, Franco Frattini, all'epoca ministro della pubblica amministrazione. La misura era grandemente attesa in Italia per il vuoto normativo che non impediva prima di essa la giustapposizione di incarichi nella pubblica amministrazione e nel settore privato.

¹⁰⁰⁹ L'importanza del vertice per questa trattazione è già stata citata nei capitoli precedenti e quindi non verrà ribadita ulteriormente. Si deve tuttavia notare come, secondo il Report Chlicot, l'Italia a Praga non avrebbe preso alcun impegno sulla questione irachena, diversamente da Spagna e Portogallo (Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Chlicot Report)*, pp.20-21)

¹⁰¹⁰ L'ex ministro degli esteri ha rivendicato, come circostanza che emerge anche dagli atti ufficiali, una costante attenzione italiana verso la questione turco-cipriota. Questo non sorprende anche alla luce delle considerazioni fatte nel primo capitolo

democratica e migliorare il funzionamento della Commissione Europea.¹⁰¹¹ Il compito di Frattini fu quello di seguire con una certa urgenza questo dossier, insieme a Rocco Buttiglione, all'epoca Ministro per gli Affari Europei, e di Gianfranco Fini, nominato nel frattempo rappresentante italiano presso la Convenzione.¹⁰¹² Il frutto del loro lavoro fu una proposta congiunta Italo-Spagnola, che sarà ufficialmente annunciata nel corso di un incontro bilaterale tra Berlusconi e il Presidente del consiglio Aznàr a Madrid, il 28 novembre. Il fine della proposta, forse non a caso speculare rispetto a quella franco-tedesca, era di rafforzare le competenze del Consiglio Europeo, prevedendo un'elezione diretta del Presidente dello stesso che avrebbe potuto aver luogo, secondo i firmatari, già nel corso delle successive elezioni europee del 2004.¹⁰¹³

Nonostante questi significativi progressi in Europa il centro dell'attenzione dell'Esecutivo, a partire dalla fine del 2002, inizierà ad essere sempre di più la questione irachena. Il basso profilo che l'Italia aveva tenuto fino a questo momento, motivato probabilmente dalla convinzione che la frattura si sarebbe ricomposta e che Francia e Germania avrebbero cambiato postura verso l'Iraq,¹⁰¹⁴ iniziò a cambiare durante la discussione in sede ONU della Risoluzione 1441. L'Italia fu chiamata in causa per la prima volta nella contemporanea disputa sull'Iraq direttamente dal governo iracheno il 17 settembre, a seguito di una lettera indirizzata a Berlusconi dal ministro degli esteri Naji Sabri per chiedere un ritorno degli ispettori, proprio in risposta alla pressione internazionale montante. Anche se il Presidente del Consiglio italiano non era stato il solo a ricevere una richiesta in tal senso, recapitata in realtà a diverse cancellerie europee, il governo di Saddam aveva chiesto a Roma in modo particolare di approfondire i colloqui, promettendo di mandare di lì a poco un suo esponente in visita.¹⁰¹⁵ L'offerta era stata apparentemente accolta dal governo, iniziando un periodo di contatti soprattutto informali in cui furono coinvolti anche alcuni esponenti cattolici del centrodestra, come il

¹⁰¹¹ Alessandro Colombo e Nataliano Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Istituto Affari Internazionali, Il Mulino, Roma, 2003, pp.56-57

¹⁰¹² Il ruolo di Gianfranco Fini nella gestione degli affari europei sembra essere stato sempre più determinante a partire dalle dimissioni di Ruggiero. Nel gennaio 2002 egli verrà nominato rappresentante italiano presso la Convenzione sul futuro dell'Europa, un ruolo chiave che sicuramente è all'origine della sua successiva nomina a Ministro degli Esteri, nel maggio 2004. Il suo ruolo negli avvenimenti coevi è tuttavia stato tralasciato per ragioni di economia narrativa.

¹⁰¹³ Alessandro Colombo e Nataliano Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, *ibidem*

¹⁰¹⁴ Wikileaks, *Italy's contribution to enduring freedom, meeting with mindef Martino*, 30/9/2002, n.11238

¹⁰¹⁵ La politica estera dell'Italia: Testi e documenti - 2002, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2006 (published), p.56

ministro Buttiglione e il Presidente della regione Lombardia Roberto Formigoni.¹⁰¹⁶ Il potenziale ruolo di mediazione dell'Italia, che effettivamente troverà uno spazio nei mesi successivi, sarà tuttavia presto compromesso da alcuni avvenimenti che mineranno fin da subito la sua capacità negoziale. Di lì a breve infatti l'Italia verrà associata allo scandalo generato dalla falsificazione del dossier britannico sulle armi di distruzione di massa irachene, dal titolo "Iraq's Weapons of Mass Destruction: The Assessment of the British Government", un'inchiesta che accusava Saddam di importare uranio dal Niger per fabbricare armi di distruzione di massa.¹⁰¹⁷ Le responsabilità italiane nella stesura di questo dossier sono, ad oggi, difficili da individuare con esattezza, ma già nel 2003 il giornale britannico "The Guardian", descrivendo la genesi del dossier, implicò che gran parte delle accuse contro Saddam fossero state trovate con il contributo dell'intelligence guidata da Roma.¹⁰¹⁸ Quando nel 2004 esploderà definitivamente lo scandalo sulla contraffazione del dossier britannico (*yellow cake*) il servizio segreto militare (SIMI) finirà sotto i riflettori internazionali per l'accusa di aver falsificato dei documenti in Niger contro Saddam e di averli poi consegnati a Tony Blair il quale, come visto, li avrebbe usati per formulare un vero stato d'accusa a carico del dittatore. Sempre secondo queste inchieste giornalistiche, che riportavano anche degli elementi noti in ambiente diplomatico nel 2003, il responsabile materiale della contraffazione sarebbe stato un agente del Sismi, Rocco Martino, che in effetti avrebbe confessato, poco dopo, di aver ricevuto indicazioni in tal senso dal governo Berlusconi.¹⁰¹⁹

Per far chiarezza sulla vicenda, che si trascinerà per molti anni, nell'agosto 2003 verrà nominata una Commissione parlamentare d'inchiesta. La stessa Commissione, nel corso degli anni, appurerà come Martino non dipendesse già più all'epoca dei fatti dai servizi segreti e come non emergessero prove particolari di colpevolezza a carico del governo o di dirigenti del SISMI.¹⁰²⁰ Ciò nonostante, nel 2005, un'altra pista sul caso si aprirà in

¹⁰¹⁶ In occasione della visita di Azizi a Roma del febbraio successivo, l'ambasciata americana noterà come ci fossero contatti tra il regime di Saddam, la Santa Sede e alcuni esponenti politici di centrodestra (Tareq Aziz visit to Rome, n.9428). Formigoni stesso verrà in seguito indagato da una commissione ONU incaricata di investigare il programma di aiuti "Oil for food" (Repubblica Archi online, Scandalo 'Oil for food' in Iraq: l'Onu indaga su Formigoni, 29/2/2005)

¹⁰¹⁷ L'inchiesta è già stata riportata, con tutte le sue successive implicazioni internazionali, nel capitolo dedicato al Regno Unito.

¹⁰¹⁸ Peter Beaumont and Edward Helmore, *The Niger connection*, The Guardian, 13/ 7/2003

(<https://www.theguardian.com/world/2003/jul/13/iraq>)

¹⁰¹⁹ Bruce Johnston and Kim Willsher, *Italy blames France for Niger uranium claim*, The Daily Telegraph, 9/5/2004

¹⁰²⁰ L'audizione finale del processo, che richiese diversi anni, avvenne davanti al Comitato parlamentare di controllo sui servizi segreti il 3 novembre 2005. Al termine degli accertamenti non emersero responsabilità per parte italiana; Giuseppe D'Avanzo, *Il Sismi assolto dal Copaco: troppi i dubbi sul Nigergate*, La Repubblica, 4/11/2005

(<http://www.repubblica.it/2005/j/sezioni/esteri/nigergate/pollar/pollar.html>)

seguito ad un'inchiesta giornalistica del quotidiano "La Repubblica" il quale, ricostruendo le tracce di della presunta consegna delle prove italiane contraffatte, riuscirà a risalire ad un incontro avvenuto il 9 settembre 2002 tra il capo del SISMI, Nicolò Pollari e il consigliere per la sicurezza nazionale americana Stephen Hadley.¹⁰²¹ Il governo tuttavia smentirà anche tali informazioni, specificando come l'incontro a cui si riferiva l'articolo era stato programmato con Condoleeza Rice e non era affatto segreto, non riguardando peraltro neanche l'Iraq.¹⁰²² La questione, come si diceva, andrà avanti per anni con diverse inchieste stampa, fino alla scoperta di un archivio segreto contenente alcune carte sulla questione, la cui natura rimane ignota per l'apposizione del segreto di Stato.¹⁰²³ Ad oggi, anche se alcuni storici tra cui Bozo non esitano ad attribuire ai servizi italiani la responsabilità delle contraffazioni,¹⁰²⁴ il coinvolgimento del governo nella falsificazione sembra ancora non provata. Quel che è certo è che la questione della "Niger connection", o del "Nigergate" come venne chiamato in Italia, mise in cattiva luce il ruolo italiano nella disputa irachena con i suoi partners europei.¹⁰²⁵ Da questo momento in poi il governo Berlusconi, rimasto fino a quel momento spettatore della crescente tensione transatlantica sull'Iraq, sarà suo malgrado sempre più coinvolto dall'imminenza del conflitto.

La crisi irachena e la coalizione dei volenterosi (2003)

All'inizio del 2003 in tutta Europa si capì che la guerra in Iraq sarebbe stata ormai inevitabile. Tutti gli alleati atlantici appartenenti al fronte della "new Europe", primo fra tutti Blair, si prepararono all'eventualità del conflitto e alla rottura definitiva tra Francia e Gran Bretagna, come visto nei capitoli precedenti. In Italia, come in gran parte d'Europa, le ragioni interventiste non trovarono però terreno favorevole, a differenza di quanto era avvenuto per l'Afghanistan. Questa differenza di popolarità alla vigilia del secondo conflitto fu evidenziata dai sondaggi, i quali nel caso italiano indicarono come solo il 35% degli intervistati fosse convinto della necessità di rimuovere Saddam Hussein con la forza.¹⁰²⁶ Anche la ricezione parlamentare della possibilità di un intervento sembrò essere,

¹⁰²¹ Laura Rozen, *La Repubblica's Scoop Confirmed*, The international prospect, 27/10/2005

¹⁰²² La Repubblica, *Nigergate, Palazzo Chigi: "Pollari parlò con la Rice"*, Archivi online, 29/10/2005

¹⁰²³ Paolo Biondani, *L'archivio segreto del Sismi Centinaia di fascicoli: nel mirino anche De Gennaro*, Corriere della sera, 27/7/2006;

https://www.corriere.it/Primo_Piano/Cronache/2006/07_Luglio/27/biondani.shtml

¹⁰²⁴ Frédéric Bozo, *Histoire secrète de la crise irakienne*, Kindle edition, ivi, Posizione 3217

¹⁰²⁵ Citando proprio il rapporto Chlicot, questo è un caso di quella "flawed intelligence" su cui Bush e Blair fecero affidamento per giustificare un'invasione dell'Iraq.

¹⁰²⁶ La fonte del sondaggio è ITN-IPSOS, riportato nell'articolo del Daily Telegraph, *Euro polls show little appetite for war*, 1/18/2003

fin da subito molto differente da quella dell'anno precedente. Infatti questa volta l'intera opposizione, compresa la rappresentativa coalizione dell' "Ulivo", era chiaramente contraria all'intervento unilaterale americano.¹⁰²⁷ Per quanto riguarda invece il governo di centrodestra la sua posizione si può definire, fino a questo momento, molto cauta: l'Esecutivo, nonostante la crescente tensione, si era tenuto difatti in equilibrio per tutto il 2002 tra una vena mediatrice, che lo aveva portato ad allontanare l'ipotesi di conflitto, e una condanna dura delle provocazioni di Saddam, che invece l'aveva avvicinato alla coalizione anglo-americana.¹⁰²⁸ Questa posizione equivoca dell'Italia era stata evidente fin da subito, ossia da quando Ruggiero, durante la sua prima conferenza stampa con Powell, aveva sostenuto che l'Italia non aveva "limitazioni" rispetto ad un eventuale intervento, ma che non avrebbe potuto definirlo con certezza.¹⁰²⁹ Una direzione più precisa verrà presa dal governo Berlusconi solo alla fine di gennaio 2003, in risposta al già citato incontro dell'Eliseo tra il Presidente Chirac e il Cancelliere Schroder. Come si ricorderà, questa era stata la prima occasione in cui la Francia e la Germania avevano espresso una posizione comune sull'Iraq, approfittando della commemorazione a Parigi dell'amicizia franco-tedesca per far riferimento alla necessità di ripensare l'intervento armato americano che si andava profilando all'orizzonte.¹⁰³⁰ L'Italia, come la Gran Bretagna, sarà colta dall'iniziativa dell'Eliseo di sorpresa e ne sarà allo stesso modo irritata. In particolare, ciò che sembra aver deluso la Farnesina sembra sia stata la fuga solitaria in avanti di Chirac e Schroder rispetto alle discussioni europee, in realtà ancora in corso, per determinare una posizione comune.¹⁰³¹ Il tentativo percepito di schiacciare l'intera Unione Europea sulle idee franco-tedesche indisporrà immediatamente il Presidente del consiglio italiano, che, insieme al collega spagnolo Aznàr, si dirà così contrariato dall'esclusione ad opera della coppia franco-tedesca da annullare il seguente vertice europeo di fine mese dedicato proprio all'Iraq.¹⁰³² La dichiarazione dell'Eliseo

¹⁰²⁷ Fabrizio Coticchia, *Effective strategic narratives? Italian public opinion and military operations in Iraq, Libya, and Lebanon*, Rivista Italiana di scienza politica, Volume 45, 2015, p.68

¹⁰²⁸ Tom Lansford, *Old Europe, New Europe and the US*, op.cit, *Italian Security in the Berlusconi Era: business as usual*, pp.111-112

¹⁰²⁹ Interrogato sulla disponibilità di intervenire contro Stati come l'Iraq Ruggiero aveva detto: "No doubt...I mean, I do not want to mention one state or another, because no one has mentioned one state or another...but there will be no limitations"; Yale Law School – The Avalon Project, *Secretary Colin L. Powell Remarks with His Excellency Renato Ruggiero, Minister of Foreign Affairs of the Italian Republic*, September 25, 2001

¹⁰³⁰ L'episodio era stato all'origine della rottura tra l'asse franco-tedesco, supportato dal Belgio e dall'Austria, e gli altri Paesi dell'Unione Europea.

¹⁰³¹ Secondo l'ambasciatore Valenzise "L'Italia non fu minimamente consultata prima di quell'incontro e quindi quella posizione, presentata come europea, non poteva esserlo..a questo seguì un rapido posizionamento che finì per danneggiare proprio l'Unione Europea.." – Intervista con S.E. Michele Valenzise, Roma, 27 aprile 2018

¹⁰³² Archivi storici La Repubblica, *Berlusconi e lo scontro sull'Iraq "Adesso è inutile il vertice Ue"*, 1/24/2003

convinse Berlusconi, fino a quel momento esitante a prendere una posizione ufficiale, ad elaborare con Tony Blair una risposta più decisa: questa risposta arriverà il 30 gennaio successivo attraverso la così detta “lettera degli otto”, la cui genesi è già stata trattata. Nella lettera il governo italiano, così come gli altri firmatari, non prendeva chiaramente posizione a favore di un’eventuale invasione del Paese mediorientale, ma urgeva la Comunità Internazionale a prendere delle misure drastiche e radicali per evitare al dittatore iracheno di costruire armi di distruzione di massa.¹⁰³³ La decisione di firmare e sostenere la lettera sarà il segnale più chiaro lanciato dal governo a sostegno degli Stati Uniti. Questo posizionamento più saldo non impedirà tuttavia a Berlusconi di continuare il suo incessante (e infruttuoso) tentativo di mediazione, tanto che nei giorni successivi proprio il Presidente del Consiglio Italiano risulta il protagonista di una serie di contatti tra Francia, Germania e Stati Uniti, probabilmente tesi ad evitare una rottura definitiva.¹⁰³⁴

Il 30 gennaio, quindi lo stesso giorno in cui la lettera degli otto divenne pubblica ed una settimana dopo la conferenza dell’Eliseo, Berlusconi si recò a Washington per una visita di Stato organizzata dai diplomatici italiani e americani proprio per discutere il conflitto iracheno. Nel corso dei colloqui avvenuti nella capitale americana, il Presidente del Consiglio italiano provò a convincere il Presidente Bush a dare più tempo alle Nazioni Unite per risolvere la crisi, sconsigliandolo di procedere ad un atto di invasione unilaterale. Apparentemente questo tentativo, molto simile a quelli già fatti da Tony Blair nelle settimane precedenti, ebbe scarso successo.¹⁰³⁵ Pochi giorni dopo Frattini si recò alle Camere per discutere gli sviluppi della situazione irachena. Il ministro, pur ricordando gli sforzi italiani per la pace e la necessità di fare affidamento sull’ONU, chiese ai suoi colleghi parlamentari di concedere l’utilizzo dei cieli nazionali a disposizione delle forze della coalizione che si andava formando, con lo scopo di: “...esercitare una pressione sul regime...di modo che le scadenze e gli impegni chiesti dalla Comunità internazionale siano considerati credibili”.¹⁰³⁶ Se quindi da una parte sia il Presidente del Consiglio sia il titolare della Farnesina si erano espressi contro la guerra, d’altro canto proprio la facilitazione dei sorvoli alleati sul suolo italiano, coerente con il contenuto della lettera degli otto da poco

(<http://www.repubblica.it/online/esteri/iraqventi/berlusconi/berlusconi.html>). La questione irachena come già visto verrà discussa in modo non risolutivo dal Consiglio il successivo 17 febbraio

¹⁰³³ Si rimanda al capitolo sul Regno Unito.

¹⁰³⁴ La politica estera dell’Italia: Testi e documenti - 2003, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2007 (published), p. 14

¹⁰³⁵ Anche in questo caso la fonte principale degli avvenimenti è l’ambasciatore Castellaneta. Al termine della visita a Washington il Presidente Berlusconi dichiarò comunque a diverse testate giornalistiche che comprendeva le preoccupazioni americane di un riarmo iracheno, pur dicendosi fiducioso che le Nazioni Unite avrebbero trovato una soluzione.

¹⁰³⁶ La politica estera dell’Italia: Testi e documenti - 2003, ivi, p.163

pubblicata, esprimeva un atteggiamento di supporto alla linea dura anglo-americana. Benché questo atteggiamento si potesse considerare sotto certi versi equivoco, esso era coerente con il sempre maggiore sforzo italiano di mantenere in equilibrio la sua vicinanza all'asse atlantico, come visto principale direttrice strategica del governo, con la speranza di definire una posizione comune europea. Secondo le rivelazioni di Wikileaks l'ambasciata americana a Roma inviò il 20 febbraio a Washington un memo che riassumeva le intenzioni del governo tra gennaio e febbraio. Nelle parole di Gary Robbins, consigliere politico dell'allora ambasciatore Sembler, il governo Berlusconi sarebbe stato molto cauto nel parlare di pace per tutto il mese di gennaio in pubblico, ma in privato avrebbe dato rassicurazioni agli Stati Uniti che l'Italia avrebbe supportato le operazioni (anche se non è chiaro se politicamente o militarmente). La strategia sarebbe stata quindi quella di "Emphasize peace, prepare for conflict"; una strategia che avrebbe trovato però diversi ostacoli, tra cui quello del Vaticano.¹⁰³⁷

Era evidente che le condizioni ottimali per il governo, del resto, non risiedevano in un proseguo della rottura transatlantica, ma in una soluzione internazionale condivisa. Già il 4 febbraio la stessa ambasciata aveva avvertito Washington che Berlusconi era impegnato in alcune manovre diplomatiche in cui era coinvolta anche la Libia per un eventuale esilio di Saddam che avrebbe evitato il conflitto, togliendo dal quadro la figura del dittatore vista come il maggiore ostacolo per un esito negoziale.¹⁰³⁸ Da quel che è dato sapere ad oggi questi piani verranno sviluppati e approfonditi dalla Farnesina e da Palazzo Chigi tra fine febbraio e marzo, in contemporanea con il simile piano franco-tedesco "Progetto Mirage", che immaginava un intervento delle Nazioni Unite per dispiegare una propria significativa missione nello scenario iracheno.¹⁰³⁹ A differenza del piano franco-tedesco, che rimarrà riservato e sarà rivelato solo a mezzo stampa, il progetto italiano era invece ben noto, perché nato (sembra) da un'intuizione di inizio gennaio del Partito Radicale di Marco Pannella.¹⁰⁴⁰ La roadmap pensata dagli italiani era di garantire una transizione pacifica del potere dal partito Ba'ath alle Nazioni Unite, forzando in tal modo Saddam Hussein ad un esilio spontaneo in un Paese a sua scelta e ridimensionando l'impegno

¹⁰³⁷ Wikileaks, *Italy: Berlusconi government tough domestic wave on Iraq* (confidential), 20/2/03, n.19782

¹⁰³⁸ Wikileaks, *Italy advising Libya on UNSC candidacy and a possible contact with Iraq* (classified), 4/2/2003, n.2892

¹⁰³⁹ Immaginare che il piano italiano, quello/i russo/i e il progetto "Mirage" facessero parte di un'unica interlocuzione euro-araba per evitare la guerra è puramente speculativo, eppure la coincidenza degli eventi non può far escludere questa possibilità, come si dirà nelle conclusioni della tesi

¹⁰⁴⁰ Valter Vecellio, *Marco Pannella: Biografia di un irregolare*, Rubettino, 2010, p.183. E' ovviamente improbabile che un piano così strutturato e ambizioso sia nato solo da un partito, quello che appare più concreto è una ricezione italiana di una suggestione in tal senso proveniente dal mondo arabo

americano a favore di uno più spiccatamente regionale.¹⁰⁴¹ La speranza di un esilio per il dittatore era quindi ancora più ottimista dei presunti contemporanei piani franco-tedeschi, i quali si erano limitati, apparentemente, ad immaginare una cogestione del potere tra Saddam e le Nazioni Unite, oppure una lenta transizione sotto il controllo di una forza internazionale di interposizione. Secondo gli elementi che è possibile ricostruire, l'elaborazione del piano italiano fu al centro dell'attenzione del governo e della Farnesina dall'inizio di febbraio. Sembra, in particolare, che il Presidente del consiglio si sia speso in una lunga e difficile mediazione con Lega Araba in questo periodo per garantire al Capo di Stato iracheno un esilio sicuro a Tripoli o a Benghazi, in ogni caso ospite del colonnello libico Muḥammad Gheddafi, con il quale Silvio Berlusconi stava coltivando un rapporto politico e personale.¹⁰⁴² Le informazioni sporadiche sulla mediazione italiana in queste mesi sembrano abbastanza coerenti con quanto riporta Bozo riguardo ad una simile ipotesi sostenuta dalla Russia e avente come obiettivo l'Egitto. La possibilità di un esilio in questo caso, anch'essa in qualche modo orchestrata dalla Lega Araba, e in particolare da Zayed bin Sultan Al Nahyan, e caldeggiata dalla Turchia, sarebbe arrivata fino a Bush che ne avrebbe negato la possibilità.¹⁰⁴³ Per quanto flebili, questi tentativi sembrarono poter essere perseguibili. Il progetto italiano in particolar modo verrà discusso apertamente nel corso di una visita del Primo Ministro Tariq Aziz a Roma il 14 febbraio, nel corso di un incontro con Franco Frattini.¹⁰⁴⁴ Proprio la visita di Aziz a Roma per incontrare il governo italiano ma, ancor più importante, le istituzioni cattoliche e il Papa Giovanni Paolo II, testimonia quanto l'Italia potesse essere ritenuta uno dei nodi per la risoluzione della crisi in quei mesi. A questo riguardo non è chiaro quanto gli sforzi della Santa Sede per un'interlocuzione con Saddam siano stati concertati con il governo Berlusconi. E' certo tuttavia che la Segreteria di Stato vaticana inviò un proprio rappresentante di alto livello nella persona di S.E. Roger Etchegaray a Baghdad negli stessi giorni, creando un filo diretto tra Giovanni Paolo II e Saddam Hussein.¹⁰⁴⁵ Il piano di esilio italiano, che potrebbe essere stato sostenuto o in qualche modo coordinato con la Santa Sede,¹⁰⁴⁶ diventerà comunque sempre più difficile da

¹⁰⁴¹ *Ibidem*

¹⁰⁴² Secondo la biografia di Vecellio, a sua volta basata sui ricordi del leader radicale, fu proprio il dittatore libico a sabotare, alla fine, i piani per l'esilio. Questa circostanza tuttavia non è altrimenti dimostrata - Valter Vecellio, *Marco Pannella: Biografia di un irregolare*, p.184

¹⁰⁴³ Frédéric Bozò, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, ivi, posiz.5785

¹⁰⁴⁴ La politica estera dell'Italia: testi e documenti - 2003, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2007 (published), pp.147-165

¹⁰⁴⁵ Wikileaks, Telegramma confidenziale dell'ambasciatore statunitense presso la Santa Sede Jim Nicholson, Roma 20 febbraio 2003; https://wikileaks.org/plusd/cables/03VATICAN683_a.html

¹⁰⁴⁶ Il Presidente Chirac esprimerà a Papa Giovanni Paolo II subito dopo l'inizio delle ostilità: "... tous mes sentiments d'estime et de reconnaissance pour les efforts inlassables qu'Elle a déployés afin de préserver jusqu'au dernier moment les chances de la paix"; Ufficio Stampa dell'Eliseo, *Lettre de M. Jacques Chirac, président de la République, adressée à Sa Sainteté le Pape Jean-Paul II*, 21 marzo 2003

perseguire, per essere definitivamente respinto dallo stesso Saddam in alcune interviste rilasciate alla stampa internazionale alla fine dello stesso mese.¹⁰⁴⁷

Naufragando in tal modo anche quest'ultima speranza per la pace, l'attenzione di Roma si sposterà, da questo momento in avanti, sull'inevitabilità di un conflitto e le prevedibili conseguenze dello stesso sui rapporti transatlantici. Insieme a questa ineluttabilità si affaccerà anche, seppur brevemente, la possibilità che l'Italia fosse non solo spettatrice, ma in qualche modo parte attiva della guerra in preparazione. Il primo ad accennare a questa eventualità fu lo stesso Presidente del Consiglio il 19 febbraio, nel corso di un'audizione parlamentare dedicata al tema iracheno. In quest'occasione Berlusconi non definì i contorni del possibile aiuto italiano alla coalizione ma, nel condannare puntualmente le azioni di Saddam, parlò di una "impossibilità" per un Paese come l'Italia di rimanere inerte di fronte a ciò che stava accadendo, lasciando quindi prefigurare un qualche genere di prossima iniziativa.¹⁰⁴⁸ L'eventualità di un coinvolgimento italiano sembrò concretizzarsi in effetti gli stessi giorni anche per la visita di Blair a Roma, organizzata per incontrare non solo Silvio Berlusconi, ma anche lo stesso Presidente della Repubblica Ciampi e il sottosegretario Boniver.¹⁰⁴⁹ A questo incontro, dedicato certamente al discorso iracheno, sarebbe seguito dopo poche settimane un confronto istituzionale tra Palazzo Chigi e il Quirinale, proprio sulla possibilità per l'Italia di essere maggiormente protagonista degli eventi. Questa discussione sarebbe stata generata secondo il Presidente Ciampi, che è stato l'unico a riportarla molti anni dopo, da una differenza di opinioni tra lui e Berlusconi su quale dovesse essere il coinvolgimento italiano in Iraq e su quali spazi costituzionali ci fossero per un intervento più diretto di Roma.¹⁰⁵⁰ Ricostruire gli esatti passaggi di questa discussione appare del resto ad oggi difficile. Infatti risulta complesso capire in che modo l'Esecutivo intendesse un'eventuale azione, anche perché lo stesso ministro Frattini, intervenuto sul tema, ha chiarito come il governo in realtà fosse consapevole dei limiti oggettivi che precludevano un impegno militare.¹⁰⁵¹ In qualsiasi modo si intendesse quest'iniziativa comunque, gli scambi istituzionali sul ruolo italiano nell'imminente intervento, che certamente avvennero,¹⁰⁵² sono eloquenti del clima duttile e di incertezza che si respirava intorno

¹⁰⁴⁷ Archivi storici La Repubblica, Saddam Hussein: "Niente esilio non abbiamo armi di distruzione", 2/26/2003 (<http://www.repubblica.it/online/esteri/iraqtrenta/saddam/saddam.html>)

¹⁰⁴⁸ La politica estera dell'Italia: Testi e documenti - 2003, op.cit., ivi, pp.183-184

¹⁰⁴⁹ La visita di Blair è del 21 febbraio; *Ivi*, pp.328-329

¹⁰⁵⁰ Umberto Gentiloni, *Ciampi e l'Iraq: "Dissi no alla guerra"*, La Stampa, 5/16/2013 (<http://www.lastampa.it/2013/05/16/cultura/ciampi-e-l-iraq-dissi-no-alla-guerra-oBYf76A06LrMe31toSwJHP/pagina.html>)

¹⁰⁵¹ Intervista con S.E.Franco Frattini, Roma, 9 luglio 2018

¹⁰⁵² L'esistenza di questi colloqui, in effetti, emerge da un'intervista rilasciata dal titolare della Farnesina nel 2013; Antonella Rampino, *Frattini: Avemmo tanti confronti con Ciampi. Indubbiamente aveva una posizione diversa dalla nostra, ma le discussioni furono sempre rispettose*, La Stampa, 5/17/2013

all'atteggiamento italiano del periodo. La partecipazione diretta di Roma al conflitto apparve comunque realmente improbabile, soprattutto nella fase iniziale delle operazioni. L'assenza di ogni tipo di riconoscimento internazionale della guerra infatti aveva già messo il governo nella posizione di non poter chiedere un'autorizzazione parlamentare all'intervento, che si sarebbe trovato certamente in contrasto con la Costituzione.¹⁰⁵³ Questa impossibilità di chiedere l'autorizzazione a procedere e quindi devolvere un contributo, soprattutto militare, in favore della coalizione diverrà evidente il successivo 16 marzo, in occasione della mancata partecipazione italiana al vertice delle Azzorre.¹⁰⁵⁴

L'acre scambio diplomatico sull'Iraq tra le due sponde dell'Atlantico, seguendo quanto precedentemente esposto, aveva lasciato Roma indifferente fino all'inizio dell'anno, quando il governo aveva iniziato a prendere posizione sempre più decisamente a favore di Washington. Ciò nonostante, l'Italia allo stesso tempo non si era particolarmente contraddistinta sostenendo *in toto* l'opzione militare, come fatto per esempio dalla Spagna, ma aveva sempre preferito un confronto più diplomatico e mediano alla questione. Non deve quindi sorprendere particolarmente che, in occasione del vertice delle Azzorre, l'Italia sia stato l'unico rilevante Paese europeo tra quelli allineati agli Stati Uniti sull'Iraq a non partecipare al meeting.¹⁰⁵⁵ Le ragioni della mancata partecipazione italiana possono essere principalmente imputate all'impossibilità, più che alla mancanza di volontà politica, per l'Esecutivo di intervenire nella prima fase delle operazioni irachene. Infatti, i già citati limiti costituzionali non potevano dare adito al governo di intervenire nella fase bellica contro il regime iracheno, per lo più in un'operazione schiettamente offensiva. Eppure, più nello specifico, dietro a questa mancata presenza ci possono essere due motivi leggermente diversi. Una possibilità infatti è che, come testimoniato dal Ministro Frattini in seguito, l'Italia non sia stata invitata da principio alla riunione. Questa spiegazione appare plausibile, dato che gli alleati, ben consapevoli delle limitazioni del governo, avrebbero potuto evitare al Presidente del Consiglio l'imbarazzo di declinare l'invito.¹⁰⁵⁶ Una seconda possibilità, con implicazioni differenti, è invece quella testimoniata dall'ambasciatore Castellaneta, secondo il quale l'invito avvenne, ma

¹⁰⁵³ Il problema dell'articolo 11 e della sua incompatibilità con l'impegno militare è stato largamente tenuto in considerazione dalla letteratura. Per l'intervento in Afghanistan e Iraq un approfondimento è dedicato da Raffaello Matarazzo in *The Italian Foreign Policy in the twenty-first century*, ivi, cap.7 "All together now! – military operations abroad as bipartisan instrument of Italian foreign policy", pp.135-155

¹⁰⁵⁴ Massimo Giannini, *Ciampi: senza Onu e Nato l'Italia non andrà in guerra*, La Repubblica, Archivi online, 15/3/2003

¹⁰⁵⁵ Quest'assenza poteva essere considerata grave visto che, come già ricordato, le Azzorre furono intese dall'amministrazione Americana come un "momento della verità" con i loro alleati - Paul Reynolds, 'Moment of Truth' in the Azores, BBC News, 3/16/2003; (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2853421.stm>)

¹⁰⁵⁶ Intervista con S.E.Franco Frattini, Roma, 9 luglio 2018

fu appunto rifiutato per timore che ci si aspettasse dall'Italia un impegno militare che il governo non aveva richiesto e che non era pronto a fornire.¹⁰⁵⁷ Quale che sia il caso particolare comunque, il risultato fu certamente la vistosa assenza italiana all'incontro.

Ciò che apparve tuttavia chiaro, già nell'immediato, fu che questa mancanza era grandemente attesa e, parimenti, considerata non determinante nei rapporti tra l'Italia e i suoi alleati. Prova ne è che lo stesso 16 marzo il Presidente Bush fece recapitare una lettera di ringraziamento a Berlusconi, riconoscendogli sia l'impegno contro il terrorismo internazionale che il sostegno "...sempre dimostrato agli Stati Uniti nelle recenti controversie".¹⁰⁵⁸ Anche il Segretario di Stato Colin Powell dalle Azzorre chiamò lo stesso giorno direttamente Frattini per coinvolgerlo, in un certo qual modo, nelle decisioni che erano state prese fino a quel momento.¹⁰⁵⁹ Chiarito quindi che l'Italia, nonostante tutto, alla fine non avrebbe partecipato alla "coalition of the willings", restò da vedere se Roma avrebbe invece potuto sostenere in altri modi gli sforzi della coalizione. L'aiuto del governo italiano in particolare avrebbe potuto essere consentire agli aerei della Nato il sorvolo del territorio nazionale, come già richiesto alle Camere da Frattini il 19 febbraio precedente, per recarsi in Iraq. Connessa a questa richiesta, l'Esecutivo avrebbe potuto anche garantire ai caccia americani l'utilizzo delle strategiche basi Nato nel sud del Paese, considerate decisive per la loro relativa vicinanza al territorio iracheno.¹⁰⁶⁰ Queste ipotesi di aiuto logistico, molto lontane dalle prospettive di intervento militare, sembrarono nondimeno incontrare gli stessi impedimenti di natura costituzionale che avevano fino a quel momento bloccato l'iniziativa dell'Esecutivo. Consentire infatti agli aerei americani di condurre dall'Italia le proprie operazioni avrebbe comunque violato l'intenzione originaria di mantenere il Paese neutrale, una posizione che, seppur mai chiarita in questi termini, era anche deducibile dal fatto che il potere legislativo non avesse mai autorizzato nulla di diverso.¹⁰⁶¹

Quest'opinione era stata fatta propria soprattutto dal centrosinistra, il quale sposò appieno le ragioni della necessaria neutralità italiana, chiedendo anche, nel caso in cui il governo avesse violato la stessa, al Presidente Ciampi di intervenire per far rispettare l'articolo 11 della Costituzione.¹⁰⁶² Di idea totalmente contraria era chiaramente il

¹⁰⁵⁷ Intervista con S.E. Giovanni Castellaneta, Roma, 3 luglio 2018

¹⁰⁵⁸ La politica estera dell'Italia: Testi e documenti - 2003, Roma, 2006, *ivi*, p.386

¹⁰⁵⁹ La politica estera dell'Italia: Testi e documenti - 2003, Roma, 2006, *ivi*, p.30. Secondo quanto riportato dallo stesso Frattini, tra il responsabile alla Farnesina e il suo omologo americano si sarebbe instaurata già allora un'amicizia personale, che continuò negli anni successivi.

¹⁰⁶⁰ La posizione italiana era ancora più strategica alla luce della contemporanea situazione politica in Turchia, che ai primi di marzo stava diventando sempre meno incline ad assistere le forze della coalizione.

¹⁰⁶¹ Raffaello Matarazzo, *The Italian Foreign Policy in the twenty-first century*, edited by Giampiero Giacomello, cap.7, *ibidem*

¹⁰⁶² Archivi storici La Repubblica, *Basi e sorvolo agli aerei Usa L'Ulivo e Cossiga all'attacco*, 3/18/2003

governo, secondo cui l'utilizzo delle basi era regolato dagli accordi presi tra l'Italia e la Nato, rientrando perciò nel novero dei diritti acquisiti tramite accordi internazionali e non suscettibili di veto parlamentare.¹⁰⁶³ A risolvere definitivamente questo delicato punto sarà solo il Consiglio Supremo di Difesa, convocato appositamente con questo scopo il 19 marzo dal Presidente Ciampi. Il Consiglio, organismo presieduto dal Presidente della Repubblica che riunisce esponenti dell'Esecutivo e delle Forze armate, venne chiamato ad esprimersi proprio il giorno prima dell'inizio delle operazioni nel teatro iracheno, in un momento quindi cruciale per comprendere l'atteggiamento italiano. Ciò che il Consiglio dispose, al termine delle sue deliberazioni, fu di stabilire per l'Italia uno stato di non-belligeranza, ovvero l'impossibilità per il Paese di prendere una posizione militare nell'imminente conflitto.¹⁰⁶⁴ Questa decisione conteneva in sé diverse implicazioni. La prima era l'impossibilità, già ampiamente deducibile, per il governo di devolvere qualsiasi contributo militare al diretto controllo alleato e quindi di partecipare direttamente alle operazioni. La seconda era partimenti l'impossibilità, per la coalizione a guida americana, di utilizzare le basi Nato presenti nel territorio a sostegno delle operazioni belliche, almeno per quanto riguardava la connessione diretta tra l'Italia e il teatro di guerra.¹⁰⁶⁵ La terza, tuttavia, era che gli accordi di aiuto logistico a favore della Nato che l'Italia aveva sottoscritto restavano validi e non potevano essere messi in discussione a causa dell'imminente conflitto. Allo stesso modo lo spazio aereo, disciplinato dagli stessi trattati, non poteva essere negato.¹⁰⁶⁶ In sintesi quindi la deliberazione del Consiglio fu di concedere l'uso sia delle basi che dello spazio aereo italiano, ma solo dietro assicurazione che la coalizione non si sarebbe avvalsa di questo sostegno per condurre azioni offensive. Questi caveat che regolavano il ruolo italiano, così formulati, potevano prestarsi a numerosi equivoci. Per quanto riguarda l'utilizzo delle basi Nato questo avvenne abbastanza presto, nel caso di un reggimento di paracadutisti americani diretti nel Kurdistan iracheno a cui venne in un primo momento negata la partenza dalla Sicilia e poi concessa.¹⁰⁶⁷ L'episodio creò forti tensioni tra il governo e il Quirinale, tanto che il

¹⁰⁶³ Archivi storici del Corriere della Sera, Frattini: «In Iraq intervento legittimo», 18/3/2003

¹⁰⁶⁴ Alessandro Colombo and Nataliano Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, ivi, cap.3: *L'intervento in Iraq e il diritto internazionale*.

¹⁰⁶⁵ *Ibidem*

¹⁰⁶⁶ Quello dell'utilizzo delle basi italiane e dello spazio aereo era un tema molto delicato. Infatti, benché la disciplina generale che regolava la presenza della Nato sul territorio di uno Stato membro fosse disciplinato da un Trattato internazionale (*Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces, London, 1951*), l'Italia ha invece accordi bilaterali più specifici con gli Stati Uniti, fino ad oggi segreti.

¹⁰⁶⁷ Questa incomprensione tra lo Stato Maggiore Italiano e il Comando americano avvenne il 26 marzo. Gli Stati Uniti volevano paracadutare il 105° aviotrasportato dalla Sicilia al Kurdistan iracheno, in piena zona operativa. Gli italiani informarono gli statunitensi che la cosa non era possibile ma che avrebbero potuto, invece, operare più vicini al confine turco, in una zona non direttamente teatro di guerra. Questo

Presidente Ciampi scrisse una lettera infuocata a Martino, chiedendo come fosse possibile che le indicazioni del Consiglio Supremo fossero state disattese.¹⁰⁶⁸ Sul piano politico internazionale invece la posizione di “non belligeranza” a luogo di quella di “neutralità” diede adito alla Casa Bianca di includere il governo italiano, nonostante tutto, tra i Paesi che sostenevano la coalizione, anche se evidentemente più in riferimento alla sua posizione di vicinanza agli alleati che, in qualsivoglia modo, operativa.¹⁰⁶⁹ L’esatta definizione della partecipazione italiana restò quindi comunque poco definita fino alla primavera.

La guerra, da lungo tempo attesa, iniziò ufficialmente il 20 marzo. Cinque giorni dopo l’Italia espulse cinque diplomatici iracheni dal territorio nazionale, pur non rompendo mai i contatti diplomatici con l’Iraq ufficialmente.¹⁰⁷⁰ L’avanzata delle truppe americane ebbe presto ragione delle forze irachene, riuscendo già ad aprile a raggiungere la capitale Baghdad, da cui Saddam era già fuggito. Il grosso delle operazioni sarà concluso entro la fine dello stesso mese. Il 22 maggio con la Risoluzione /1483 le Nazioni Unite autorizzarono la ricostruzione dello Stato iracheno, incaricando le Nazioni che potevano a sostenere gli sforzi internazionali per stabilizzare e proteggere il nascente potere democratico. Il testo della nuova Risoluzione avrebbe permesso finalmente l’intervento di Roma.¹⁰⁷¹ Benché l’Italia non fosse stata apparentemente avvertita dei piani americani per l’Iraq, ignorando quindi fin dal primo momento il giorno e l’ora stabiliti per l’invasione,¹⁰⁷² la Farnesina aveva seguito gli sviluppi sul campo, valutando d’intesa con il ministero della Difesa la possibilità di reagire prontamente quando fosse arrivato il via libera della comunità internazionale; già il 15 aprile il governo aveva ottenuto un’autorizzazione preventiva al Parlamento per poter studiare un intervento post-bellico con fini umanitari.¹⁰⁷³ Oltre a garantire la sicurezza del Paese ed evitare quindi un vuoto di potere, l’interesse italiano parve caratterizzarsi da aprile per una particolare attenzione dedicata alla preservazione del patrimonio culturale iracheno, gravemente minacciato dal conflitto. Le direttrici dell’intervento italiano, così studiate, furono messe subito in pratica

piccolo escamotage, pare, non convinse granché i generali americani - Intervista con il Generale Vincenzo Camporini, Roma, 17 luglio 2018

¹⁰⁶⁸ Intervista con Antonio Martino, Roma, 19 marzo 2019. Secondo il ministro la situazione fu subito gestita da Gianni Letta il quale, è legittimo pensare, architettò la soluzione turca come compromesso (forse mentre i paracadutisti erano già in volo).

¹⁰⁶⁹ L’annuncio dell’adesione italiana alla coalizione, non si capisce esattamente a quale titolo, venne comunicata dalla Casa Bianca il 19 marzo - Even MacAskil, *US claims 45 nations in 'coalition of willing'*, The Guardian, 19/3/2003 (<https://www.theguardian.com/world/2003/mar/19/iraq.usa>)

¹⁰⁷⁰ Corriere della sera, *Quattro diplomatici iracheni espulsi dal nostro Paese*, 23/ 3/ 2003

¹⁰⁷¹ Resolution 1483 (2003) / adopted by the Security Council at its 4761st meeting, on 22 May 2003

¹⁰⁷² Intervista con S.E. Michele Valenzise, Roma, 27 aprile 2018

¹⁰⁷³ Camera dei Deputati, Resoconto stenografico n.298, Seduta di martedì 15 aprile 2003, *Comunicazioni del governo in merito ad un intervento di emergenza in Iraq*, p. 18

(<http://documenti.camera.it/dati/leg14/lavori/stenografici/sed298/sintero.pdf>)

in seguito alla risoluzione ONU di fine maggio.¹⁰⁷⁴ Il primo aiuto italiano fu diretto a sostenere l'amministrazione della *Coalition Provisional Authority*, con l'arrivo, già a giugno, di un diplomatico incaricato proprio di sovrintendere al patrimonio culturale iracheno, minacciato da quei momenti difficili: l'ambasciatore Pietro Cordone. Il diplomatico italiano, una volta arrivato a Baghdad, diverrà responsabile della cultura dell'autorità di transizione di Bremer, rimanendo in carica per diversi mesi.¹⁰⁷⁵ Allo stesso tempo anche le prime truppe italiane ad arrivare in Iraq furono messe a protezione del museo nazionale di Baghdad, riuscendo ad evitare dei saccheggi che ne avrebbero certamente compromesso il patrimonio.¹⁰⁷⁶

Il grosso del contingente italiano però giunse sul campo solo a luglio, schierato nella regione di Dhi Qar, nel sud del Paese, la cui capitale amministrativa è la città di Nassiriyah. In un atto di fiducia notevole la coalizione affidò l'intera regione, che all'epoca comprendeva circa un milione e mezzo di abitanti, alla gestione italiana. La prima responsabilità affidata all'Italia riguardava la sicurezza. Le forze di polizia locali infatti vennero messe sotto il controllo dell'Arma dei carabinieri, giunta sul posto prima dell'estate, mentre il grosso dell'ordine pubblico venne affidato alla brigata Garibaldi, prima unità dell'esercito ad essere schierata. I soldati italiani saranno affiancati dai servizi segreti, la cui presenza risulta già accertata da prima dell'invasione.¹⁰⁷⁷ Anche l'amministrazione civile del Dhi Qar venne affidata all'Italia in un primo momento, nella persona della dott.ssa Barbara Contini, già Direttore Generale dell'OSCE in Bosnia. L'operazione così strutturata prese il nome di "Antica Babilonia", data la vicinanza dell'area di responsabilità italiana con l'antica città imperiale. A scegliere proprio questa zona dell'Iraq fu apparentemente proprio lo Stato Maggiore della Difesa a Roma, basandosi su ragioni strategiche difficile da determinare.¹⁰⁷⁸ In pochi mesi i numeri dell'impegno italiano crebbero, arrivando a toccare le 3000 unità tra personale civile e

¹⁰⁷⁴ Piero Ignazi, Giampiero Giacomello, Fabrizio Cotecchia, *Italian military operations abroad: just don't call it war*, cap.4, op.cit, *ibidem*

¹⁰⁷⁵ Carmine Mastroianni, *Un ministro italiano a guardia dei tesori dell'Iraq*, Il Tempo, 7/5/2003 (<https://www.iltempo.it/cultura-spettacoli/2003/07/05/news/di-carmine-mastroianni-un-ministro-italiano-a-guardia-dei-tesori-dell-iraq-195601/>)

¹⁰⁷⁶ Gianandrea Gaiani, *Iraq-Afghanistan guerre di pace italiane*, Studio LT2, Venezia, 2007; A queste prime misure di emergenza seguirà un impegno del Ministro degli Esteri per far riaprire lo stesso museo, come testimoniato dal ministro Frattini – Donata Marrazzo, *Italia in prima linea nella rinascita del museo di Baghdad*, Il sole 24ore, 2/25/2009 (<https://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Tempo%20libero%20e%20Cultura/2009/02/museo-baghdad-riapertura-farnesina.shtml>)

¹⁰⁷⁷ Carlo Bonini, *Iraq, la guerra segreta degli agenti del Sismi*, La Repubblica, 4/23/2003 (<http://www.repubblica.it/online/politica/italiairagsedici/bonini/bonini.html>)

¹⁰⁷⁸ Seguendo l'intervista al Generale Camporini si può dedurre che l'allora Capo di Stato Maggiore della Difesa, Generale Mosca Moschini, abbia deciso con pochi collaboratori proprio la zona del Dhi Qar per il dispiegamento dei soldati italiani.

militare entro l'anno.¹⁰⁷⁹ Nonostante i buoni risultati iniziali tuttavia la missione venne presto funestata da un gravissimo attacco terroristico, condotto contro le basi "Maestrale", compound dell'esercito, e "Libeccio", base d'appoggio dei carabinieri, il successivo novembre. I due attentati suicidi, compiuti da milizie locali con delle autobombe, porteranno alla morte di 28 persone, di cui 19 militari italiani. Questa battuta d'arresto, che avrà una grande risonanza in patria, non fermerà il progressivo dispiegamento italiano nella regione, che continuerà fino alla fine del 2006 coinvolgendo anche la marina e l'aeronautica militare.

Mentre le prime brigate italiane arrivavano in Iraq, nell'estate 2003, il governo era alle prese con una nuova sfida, ossia la gestione del delicato ruolo di Presidente di turno del Consiglio Europeo. Questa posizione per Roma rappresentava una *chance*, ma anche un'insidia notevole. La Presidenza italiana difatti si trovava a gestire l'incarico di rappresentare il Consiglio Europeo in un momento in cui la sua voce era considerata necessaria su una serie di questioni, prime fra tutte l'Iraq, sulle quali in realtà non c'era visibilmente accordo tra gli Stati membri. Questo avrebbe complicato il dovere del Primo Ministro italiano, atteso a settembre ad esprimersi a nome dell'Unione all'Assemblea Generale dell'ONU,¹⁰⁸⁰ e della Farnesina, che stava concentrando in quel periodo la sua attenzione sulla ricostruzione afghana.¹⁰⁸¹ Una seconda sfida legata alla Presidenza, totalmente diversa ma altrettanto complessa, era quella legata alla chiusura del processo costituzionale europeo. Nell'estate del 2003 infatti i lavori della Convenzione erano giunti al loro termine, e rimanevano da sciogliere solo pochi nodi che, seppur delicati, si credevano di possibile breve soluzione.¹⁰⁸² Nel caso in cui Roma fosse riuscita a condurre in porto l'accordo c'era la speranza che il governo Berlusconi avrebbe potuto rendersi protagonista di un momento storico, rilanciando la propria immagine europea.¹⁰⁸³ Ad indicare che la strada sarebbe stata in salita tuttavia ci fu un debutto della Presidenza italiana che non si può definire dei migliori. A funestare i primi passi del Presidente del Consiglio durante il suo insediamento a luglio sarà infatti una polemica, scoppiata durante il suo discorso inaugurale al Parlamento Europeo, con un deputato

¹⁰⁷⁹ Gianandrea Gaiani, *Iraq-Afghanistan guerre di pace italiane*, *ibidem*

¹⁰⁸⁰ Berlusconi tenne il previsto discorso all'Onu a Settembre a nome del Consiglio, tentando di mantenersi in una posizione il più possibile generica; Archivi Storici de Il Corriere della Sera, *Berlusconi all'Onu: rapporti più diretti con l'Ue*, 9/23/2003

(https://www.corriere.it/Primo Piano/Politica/2003/09_Settembre/23/berlusconi.shtml)

¹⁰⁸¹ Il sottosegretario Boniver sarà nel Paese asiatico in ottobre, guidando una delegazione della Troika. Proprio tra ottobre e Natale Roma finisce di versare i contributi per il Paese promessi a Tokyo, almeno secondo quanto riporta l'ambasciata americana; *Wikileaks, Italy: mfa on troops and prt in afhanistan, accelerated disbursamente, and EU Troika visit (secret)*, 4/11/2003 n.8194

¹⁰⁸² Michael O'Neill, *The Struggle for the European Constitution: A Past and Future History*, Routledge, New York, 2009, pp.71-105

¹⁰⁸³ *ibidem*

tedesco, il socialista Martin Schulz. Quest'ultimo aveva duramente attaccato il Presidente del Consiglio proprio in seguito all'esposizione del suo programma di Presidenza, critiche alle quali Berlusconi aveva risposto con una battuta, che gli varrà numerose critiche, creando un parallelismo tra lo stesso Schulz e un gerarca nazista.¹⁰⁸⁴ Questa battuta fu grandemente ripresa dalla stampa dell'epoca, trovando in particolare l'irritazione del Cancelliere Schroder, il quale si dirà sconvolto per la poca sensibilità mostrata dal Primo Ministro italiano verso il suo connazionale e compagno di partito.¹⁰⁸⁵

La polemica tra Schroder e Berlusconi che seguirà la vicenda, protrattasi per tutta l'estate 2003, andrà ad aggravare un quadro già complesso dei rapporti tra Roma, Berlino e Parigi, che, in concomitanza con la chiusura del processo costituente, si stavano posizionando agli antipodi proprio su una nuova iniziativa di Difesa Europea. Quest'ultima era la già vista proposta franco-tedesca di Quartier Generale Europeo, avanzata in aprile in seguito al così detto "incontro dei quattro", organizzato a Bruxelles tra il Presidente Chirac, il Cancelliere Schroder, il Presidente belga Guy Verhostadt e il lussemburghese Jean Claude Juncker.¹⁰⁸⁶ Chiaramente l'iniziativa franco-tedesca non poteva essere accolta positivamente dal governo di Roma per una serie di ragioni. La prima, facile da comprendere, era legata al fatto che ancora una volta, nonostante la portata presumibilmente europea del progetto, Roma e Madrid erano state colte di sorpresa dal *fait accompli* della dichiarazione, apprendendo le intenzioni della Cancelleria e dell'Eliseo solo a mezzo stampa.¹⁰⁸⁷ In secondo luogo, ben più importante, l'idea sembrava presentare, soprattutto agli occhi dello Stato Maggiore di Roma, la stessa debolezza delle altre iniziative sulla Difesa nate dal duo franco-tedesco negli ultimi anni, ossia una violazione del principio di non competizione tra le strutture Nato già esistenti con quelle immaginate a livello europeo (*no-decoupling*). Il problema della sovrapposizione con la Nato, che si credeva risolto a seguito delle iniziative di Solana dell'anno precedente, si ripresentava quindi ancora come tema di attualità.¹⁰⁸⁸ Questo problema di intendere l'UE come competitiva rispetto all'Alleanza Atlantica era già stato riscontrato nel caso delle proposte di nucleo militare dell'anno precedente e, in un certo qual modo, anche nel caso dell'A 400M, ricevendo sempre in cambio lo scetticismo dello Stato Maggiore e del filo

¹⁰⁸⁴ Robin Gedye, *Berlusconi's outburst unleashes bitterness at home and abroad*, The Daily Telegraph, 8/9/2003

¹⁰⁸⁵ Bruce Johnston, *Berlusconi calls off night at opera with Schroder*, The Daily Telegraph, 8/23/2003

¹⁰⁸⁶ Si rimanda al capitolo introduttivo sull'UE

¹⁰⁸⁷ Intervista con il Generale Vincenzo Camporini, Roma, 17 luglio 2018

¹⁰⁸⁸ Come visto nel capitolo sull'UE c'erano stati dei grandi passi in avanti tra il 2002 e il 2003 per prevenire nuovi attriti tra UE e Nato. Il principale era stato l'adozione degli accordi Berlin Plus, che regolavano la distinzione tra i compiti delle due organizzazioni, dividendone competenze e complementarietà (Nato-Eu, Berlin Plus agreement, 12/2002).

atlantico Ministro Martino.¹⁰⁸⁹ Il caso del Quartier Generale non era differente ma, anzi, aggravato da una particolare considerazione dispregiativa degli apparati tecnici sulla sua realizzazione. Non che il principio del rafforzamento militare europeo non fosse condiviso da Roma, anzi, apparentemente, tutt'altro.¹⁰⁹⁰ Ma quello che si contestava alla proposta era il non tenere in considerazione sia i problemi politici che, eventualmente, pratici per gli altri Stati Europei di seguire questo progetto. L'Italia per la verità proverà nel corso dell'estate a far seguire a questo piano un suo disegno, avanzato con spirito costruttivo. Questo sarà la creazione di un Quartier Generale europeo virtuale, una struttura completamente diversa da quella della Nato, pensata però con le stesse funzioni di coordinamento degli eserciti degli Stati membri. Questa idea, come è logico aspettarsi, verrà comunque velocemente scartata dai proponenti del piano originario, approfondendo ancora di più il solco che divideva le due posizioni.¹⁰⁹¹

Come già visto nel caso britannico, l'idea del Quartier Generale sarà destinata dall'autunno ad aprire una inversione rispetto alle alleanze che si erano fino a quel momento delineate in seno all'Unione, portando per la prima volta Tony Blair ad allontanarsi dai suoi alleati mediterranei per strutturare con il duo franco-tedesco una proposta ambiziosa di Difesa europea. Questo non poteva essere considerato sorprendente, dato che proprio il Primo Ministro inglese era stato uno dei principali artefici di tutte le iniziative condotte in questo settore, fin dall'epoca degli accordi di Saint Malo.¹⁰⁹² Nondimeno, l'allontanamento dall'Italia e dagli Stati Uniti poco dopo la fine delle operazioni irachene fu considerato sorprendente e repentino, sia dalle cancellerie europee che dalla stessa stampa internazionale. La stessa sorpresa fu condivisa dall'Italia, riportata in forte crisi con l'alleato britannico in questi mesi e implicitamente sospettosa per quello che vedeva come un'incoerenza rispetto alla politica atlantica fino a quel momento seguita.¹⁰⁹³ Questi dissapori diplomatici non aiuteranno di certo il governo di Roma neanche a risolvere i problemi che nel mentre si erano presentati nei gruppi di

¹⁰⁸⁹ Secondo il Ministro Frattini questa continua attenzione di Martino a tutela degli interessi dell'Alleanza fu notata a Washington, tanto che il Presidente Bush gli avrebbe proposto informalmente di valutare la sua candidatura come Segretario Generale della Nato alla scadenza del mandato di Robertson, nel dicembre 2003. Il ministro avrebbe tuttavia rifiutato la proposta.

¹⁰⁹⁰ Secondo il Generale Camporini l'iniziativa sembrò non solo di difficile realizzazione ma anche poco seria per il modo in cui era stata concepita. Oltre tuttavia alle valutazioni di merito, lo stato Maggiore italiano sembra fosse contrario all'iniziativa anche per problemi pratici: l'esistenza di un Quartier Generale europeo specularmente a quello Nato, infatti, avrebbe potuto creare problemi di personale qualificato all'Italia, già presente con molti ufficiali di grado maggiore in tanti consessi internazionali.

¹⁰⁹¹ Intervista con il Generale Vincenzo Camporini, Roma, 17 luglio 2018

¹⁰⁹² Si rimanda, ancora una volta, allo studio del Prof. Bonvicini; Gianni Bonvicini (a cura di), *L'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Quaderni del Centro Spinelli, Franco Angeli, Milano, 2010

¹⁰⁹³ Sembra che questo sia stato, negli anni presi in considerazione, il periodo peggiore per i rapporti italo-britannici dall'insediamento del governo; Ambrose Evans Pritchard, *US requests crisis talk over "Euro-army" threat to Nato role*, The Daily Telegraph, 17/17/2003

lavoro della Convenzione, riguardanti soprattutto temi delicati come quello del preambolo sulle radici cristiane dell'Europa.¹⁰⁹⁴ A seguito di questi impedimenti, che ostacoleranno il dibattito della Convenzione, lo stesso Berlusconi dovrà ammettere di non essere riuscito nel compito di giungere ad un compromesso, consegnando la responsabilità della conclusione del processo costituzionale alla Presidenza irlandese.¹⁰⁹⁵ La delusione del Primo ministro italiano, come già detto precedentemente, non può essere sottovalutata, anche considerando l'allentamento del rapporto con Blair e il fallimento nella promessa pubblica che egli aveva più volte ribadito di concludere i lavori per la Costituente a Roma.¹⁰⁹⁶ L'inverno 2003 sarà quindi con tutta probabilità il periodo peggiore in questi anni per il governo Berlusconi a livello internazionale, in preda ad un isolamento europeo molto simile a quello che aveva contraddistinto l'ultimo periodo del mandato di Ruggiero. Questa conclusione per certi versi amara della Presidenza del Consiglio Europeo sottolineò, a fine anno, tutti i limiti dell'azione dell'Esecutivo, soprattutto nelle sue relazioni politiche continentali. Per tutta la durata del suo mandato infatti il Presidente del Consiglio era stato sotto attacco della stampa internazionale, soprattutto in seguito all'episodio del discorso di insediamento al Parlamento Europeo, e questo continuo logoramento aveva danneggiato in primo luogo la credibilità di Roma nel processo costituente.¹⁰⁹⁷ Anche le relazioni internazionali non erano state proficue, tanto che all'opposizione costante a Parigi e Berlino si era aggiunto anche un momento di tensione con Londra, lasciando l'Italia marginalizzata in Europa, insieme con la Spagna. Questo momento di difficoltà sarà significativo delle contraddizioni che avevano accompagnato la difficile scommessa politica del nuovo governo, ossia mantenere in equilibrio un fronte europeo filoatlantico con il suo impegno, contemporaneo, a favore del processo di integrazione europea. Un equilibrio che sarà eloquentemente testimoniato anche a dicembre dal contributo italiano sulle relazioni transatlantiche

¹⁰⁹⁴ Pavlos Eleftheriadis, *The Idea of a European Constitution*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 27, Issue 1, 2007,

¹⁰⁹⁵ Secondo la stampa internazionale Berlusconi avrebbe detto che solo un miracolo poteva salvare l'accordo, per la difficoltà a cui era arrivato allora il dibattito; Ambrose Evans Pritchard, *Eu Prays for miracle to end deadlock*, The Daily Telegraph, 12/12/2003

¹⁰⁹⁶ Fino a pochi mesi prima il Primo ministro aveva detto al Corriere della sera di essere certo di poter concludere personalmente i lavori della Convenzione; Corriere della sera, Berlusconi: costituzione Ue entro fine anno, 2 luglio 2003

¹⁰⁹⁷ Uno dei molti esempi può essere quello proprio del giornale conservatore britannico The Daily Telegraph, che riferendosi al Presidente del consiglio parlò, citando anche fonti diplomatiche, di "breath-taking ignorance" sul suo ruolo di Presidente del Consiglio Europeo (Ambrose Evans Pritchard, *EU Constitution in the long grass for at least a year*, The Daily Telegraph, 12/10/2003), ma anche l'Economist parlò dell'inadeguatezza di Berlusconi a ricoprire la carica, ancora prima che iniziasse la presidenza italiana (*Unfit to lead Europe- The Italian prime minister is not the man to speak for the European Union*, 5/8/2003)

adottato il 12 dicembre dalla Convenzione.¹⁰⁹⁸ Tale situazione di difficoltà sarà nondimeno passeggera. Infatti già nell'anno successivo, in occasione delle elezioni politiche europee, il governo Berlusconi riuscirà a ricompattare i suoi alleati intorno alla candidatura del filo atlantico Barroso alla Presidenza della Commissione Europea, per bloccare l'iniziativa federalista franco-tedesca, che invece voleva sostenere il Primo ministro belga Guy Verhostadt.¹⁰⁹⁹ L'influenza italiana sui successivi eventi europei e nel contenimento dell'asse franco-tedesco non sarà quindi trascurabile, seppur sempre oscurata dalla stessa "paura dell'esclusione" che aveva caratterizzato gli anni precedenti.

¹⁰⁹⁸ Antonio Missiroli, *Italy's security and defence policy: between EU and US, or just Prodi and Berlusconi?*, ivi, p.159, Volume 9, 2007 - Issue 2

¹⁰⁹⁹ Lo stesso Ministro Frattini ha rivendicato la vittoria di Barroso per l'Italia, spiegando come questo fu un esempio di una politica intra europea che ormai seguiva molto più la linea di demarcazione filo o anti atlantica che quella delle famiglie politiche ufficialmente contrapposte a Bruxelles; Intervista con S.E.Franco Frattini, Roma, 9 luglio 2018

Conclusioni: The fear of exclusion

La mancanza di una vera e propria fonte unica sulla politica estera italiana dal 2001 al 2003 ha portato nel corso degli anni ad una varietà di interpretazioni su quale fosse in realtà lo spirito con il quale il governo di centro-destra affrontò gli eventi successivi all'undici settembre. Infatti, nella crescente frattura tra Vecchio e Nuovo continente che seguì gli attacchi alle Twin Towers, l'Italia fu come si è visto uno dei Paesi europei allineati a sostegno dell' "asse atlantico", tanto che la maggior parte degli Studi sulle relazioni internazionali di questi anni la includono, spesso superficialmente, come parte della coalizione americana.¹¹⁰⁰ Sotto questo punto di vista il governo italiano è spesso associato al governo spagnolo come parte di quel fronte mediterraneo che venne all'uopo a sostegno di Blair e Bush in Europa. L'Italia però, a differenza della Spagna, non ha suscitato un particolare interesse.¹¹⁰¹ In realtà il governo di Roma, a differenza di quello spagnolo, pur se allineato effettivamente su una posizione filoatlantica, mantenne in questi anni una condotta di politica estera non sempre univoca, in uno sforzo costante di mediazione tra le posizioni di Londra e Washington e l'asse franco-tedesco che stava in quel periodo tentando di egemonizzare la posizione europea.¹¹⁰² L'interesse per la politica estera italiana, di conseguenza, è determinata dalla presenza di due fattori contrastanti che il governo di allora tentò di mantenere in equilibrio: da una parte, appunto, il pilastro atlantico sul quale la politica italiana storicamente poggiava, e dall'altra l'Unione Europea e l'amicizia con il duo franco-tedesco.¹¹⁰³ La posizione mediana dell'Italia, schiacciata tra le due parti in conflitto, rende la sua politica estera in questi anni particolarmente interessante e peculiare. La continua ricerca di un bilanciamento infatti per il governo Berlusconi non fu semplice, né indolore. Già dal 2001 la presenza di ministri critici verso le istituzioni europee nel nuovo governo creò problemi in seno al nuovo Esecutivo, alimentando incomprensioni tra un fronte "atlantico ed euroscettico" ed uno invece più favorevole al duo franco tedesco e di ispirazione Spinelliana e federalista.¹¹⁰⁴ A differenza di Francia e Regno Unito il contrasto in seno al governo non esplose nel 2003, ma si

¹¹⁰⁰ Il fatto che l'Italia fosse parte integrante della coalizione è riportato anche in Ennio di Nolfo (*Storia delle relazioni internazionali, dalla guerra fredda ad oggi*, La Terza, Bari, 2016).

¹¹⁰¹ Sulla posizione della Spagna negli anni della guerra al terrore sono stati pubblicati diversi studi. Uno dei più interessanti, e certamente il più pertinente e metodologicamente vicino a questa tesi, è lo studio comparato di Nathan Jones (*The Adoption of a Pro-US Foreign Policy by Spain and the United Kingdom: Jose Maria Aznar and Tony Blair's Personal motivations and their Global Impact*, Sussex Academic Press, 2017)

¹¹⁰² Osvaldo Croci, *The 'Americanization' of Italian foreign policy?*, The International Spectator, Volume 10, 2005

¹¹⁰³ Questa difficoltà di bilanciamento della politica estera italiana si ritrova in Leopoldo Nuti, *The role of the US in Italy's foreign policy*, The International Spectator, Volume 38, 2003, pp. 99-101

¹¹⁰⁴ Anche se la divisione tra *pro* e *anti* europeisti può apparire apparentemente sufficiente a descrivere questa differenza di opinioni, sia le fonti intervistate che diverse dichiarazioni del ministro degli esteri consentono di definire la sua visione non semplicemente "europeista", come spesso detto, ma realmente federalista.

concretizzò già nel 2001, arrivando a determinare le dimissioni del ministro degli Esteri Ruggiero.

La conduzione personale della politica estera da parte del Presidente del Consiglio negli anni successivi e il suo tentativo di allontanarsi dallo scenario europeo, alla ricerca di contatti diretti in America, Russia e Medio Oriente, sono una dimostrazione di quanto la questione europea fosse sentita a Roma come delicata.¹¹⁰⁵ Questo “allontanamento dall’Europa” nei mesi della crisi non potrà evitare la rotta di collisione che l’Esecutivo Berlusconi aveva preso fin dal suo insediamento con Parigi e Berlino, arrivando ad uno scontro sostanziale nel 2003, in cui la questione irachena sarà solo un tassello di un intreccio più complesso di incomprensioni reciproche.¹¹⁰⁶ Gli anni della “guerra al terrore” sono per l’Italia un periodo di confronto interno ed esterno su quale ruolo il Paese dovesse avere all’interno della coalizione desiderata e voluta da Bush per sostenere gli sforzi americani. A livello interno questo dibattito vide il governo, desideroso di aiutare in qualche modo l’alleato statunitense, contrapposto ad un contesto istituzionale più cauto e teso a frenare ogni avventurismo. Negli anni dell’Iraq fu proprio tale contesto, in ultimo, a persuadere l’Esecutivo a non schierare il Paese con più decisione a favore della “coalizione dei volenterosi”. Oltre ai limiti costituzionali infatti, a partire dall’articolo 11 della Costituzione che impedisce all’Italia di entrare in zone di conflitto senza l’espressa autorizzazione della Comunità Internazionale,¹¹⁰⁷ furono diverse le pressioni arrivate sul governo affinché adottasse un approccio diplomatico nella crisi in corso,¹¹⁰⁸ pressioni a cui si aggiunse un’interlocuzione incessante a livello europeo che spinse Silvio Berlusconi a rimanere defilato nei momenti più controversi della rottura transatlantica.¹¹⁰⁹ Probabilmente per questi motivi, come si potrà notare, la storia diplomatica italiana di questi anni risulta non sempre connessa con le principali direttrici del dibattito europeo,

¹¹⁰⁵ Questa linea di politica estera abbracciata da Berlusconi dopo le dimissioni di Ruggiero, tesa a privilegiare i rapporti extraeuropei rispetto a quelli continentali, è stata definita da Roberto Albinoni “neo-Atlanticism”; Roberto Albinoni, *Neo-nationalism and Neo-Atlanticism in Italian foreign policy*, The International Spectator, Volume 38, 2003, pp.81-90

¹¹⁰⁶ A questo riguardo si è parlato di una “...crescente inclinazione verso gli Stati Uniti...chiaramente parte di un disegno a più ampio raggio che mira a promuovere l’immagine del presidente del Consiglio sul piano interno e internazionale... contemporaneamente non aderendo agli sforzi di Parigi e Berlino per rilanciare il loro dialogo europeo e intensificare la loro cooperazione”; Leopoldo Nuti, *La carta americana nella politica estera italiana. Ovvero, il padrone più ricco e più lontano è sempre il migliore*, in “Italianeuropei”, n. 2, 2003

¹¹⁰⁷ Natalino Ronzitti, , *L’Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche*, Istituto Affari Internazionali, Osservatorio di politica internazionale n.104/2014

¹¹⁰⁸ Quelle più probabili e concrete, come si è detto, furono del Quirinale e del mondo cattolico

¹¹⁰⁹ Secondo Jason W. Davidson l’Italia tradizionalmente ha sempre tentato di aggirare l’ostacolo dell’articolo 11, per rendersi il più possibile protagonista degli eventi internazionali. Il motivo per cui Berlusconi non avrebbe provato questa volta a trovare un escamotage sarebbe da ricercare, secondo lo studioso americano, in una chiara scelta politica; Jason W. Davidson, *Italy-US Relations since the End of the Cold War: Prestige, Peace, and the Transatlantic Balance*, University of Mary Washington, Bulletin of Italian Politics Vol. 1, No. 2, 2009, pp. 289-308

ricollegandosi ad esse solo in alcuni momenti particolarmente rilevanti, come nel caso della lettera degli otto.

Oltre a queste difficoltà “strutturali” che il governo Berlusconi si trovò ad affrontare, certamente ci furono altri fattori, storici e psicologici, che impedirono all’Italia di trovare all’interno degli eventi una sua dimensione più decisa e compiuta. Uno di questi potrebbe ben essere quella “paura costante dell’esclusione” di cui parla lo studioso Gianni Bonvicini nella sua analisi sul dibattito italiano sulla guerra al terrore.¹¹¹⁰ Questa paura, per strano che possa sembrare, sarebbe storicamente radicata nella mentalità delle classi dirigenti del Paese e frutto di una percezione di impotenza sia nelle relazioni transatlantiche con gli Stati Uniti, sia nel processo di integrazione europea con Francia e Germania. A dispetto del crescente impegno italiano agli inizi degli anni ’90 proprio su questi due fronti, da Maastricht alle maggiori operazioni all’estero, la sensazione di essere trascinati dagli eventi più che esserne protagonisti rimase, soprattutto a causa delle debolezze economiche e politiche del Paese che frenarono più di una volta le sue ambizioni internazionali.

In effetti, già negli anni del Trattato di Maastricht, la studiosa Marta Dassù commentando le mosse dell’allora governo Andreotti riconobbe una costante paura di esclusione da parte del governo di Roma, preoccupato dalla marginalizzazione di due possibili alleanze europee, altrettanto distruttive per la posizione internazionale dell’Italia: da una parte quella franco-tedesca e dall’altra quella franco-inglese. Questi due “assi” continentali trovavano un terreno comune soprattutto in progetti militari congiunti, un pilastro dell’integrazione che non sarà presente a Maastricht, ma che già allora era stato individuato come uno dei fulcri della futura unione politica.¹¹¹¹ Riprendendo lo stesso tema e richiamando gli insuccessi internazionali dell’Italia, tra cui il problematico ingresso nell’euro, Gianni Bonvicini ci ha invece restituito una chiara analisi dell’atteggiamento ondivago del governo Berlusconi, caratterizzato ancora una volta da una chiara paura di essere marginalizzati sul piano internazionale.¹¹¹² In termini diversi lo stesso concetto è ripreso da J.W.Davidson nel suo “America’s Allies and war”, in cui l’autore parla di un prestigio nazionale messo a dura prova dalle guerre in Afghanistan e Iraq. Davidson, intervistando alcuni giornalisti e riprendendo diversi articoli, prova ad argomentare la tesi secondo la quale la politica estera del governo negli anni che vanno dal 2001 al 2003 sarebbe stata alla ricerca di visibilità presso gli alleati della Nato e l’opinione pubblica, nel timore di perdere un determinato “prestigio” nazionale.¹¹¹³ Questa ricostruzione è

¹¹¹⁰ Gianni Bonvicini, *“The Italian debate still the fear of exclusion?”*, in Simon Serfaty, *The European finality debate and its national dimensions*, The CSIS Press, Vol. 25, No. 1, Washington, 2003, p. 161-179

¹¹¹¹ Marta Dassù, *The Future of Europe: The View from Rome*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs), Vol. 66, No. 2 (Apr., 1990), pp. 299-311

¹¹¹² Gianni Bonvicini, *The Italian debate, still the fear of exclusion?*, ibidem

¹¹¹³ Jason W.Davidson, *America’s allies and war: Kosovo, Afghanistan and Iraq*, ivi, pp.123-126

coerente con alcuni fatti osservabili a partire dall'undici settembre in avanti, in cui l'Italia sembra essere stata presa poco seriamente dai suoi principali alleati.

Il 2001, in verità, non risulta essere un anno particolarmente brillante per il governo italiano, e a fronte di alcuni successi diplomatici, come il G8 di Genova, si possono riscontrare alcuni conclamati fallimenti, il più grave dei quali è certamente l'esclusione dal meeting di Gand e la poca importanza che gli Stati Uniti sembrarono prestare all'Italia prima dell'intervento in Afghanistan, non includendo Berlusconi nelle prime visite a Washington e non citando il suo governo nei giorni decisivi della coalizione. Questi fatti possono essere stati considerati sconcertanti soprattutto osservando quanto il governo avesse investito fin da subito nel rapporto con gli Stati Uniti, e quanto si fosse mosso, nelle persone di Martino e Castellaneta, per equiparare il contributo militare italiano a quello di Francia e Germania.¹¹¹⁴ A fronte di una congiuntura europea e transatlantica che sembrava tendere all'isolamento si può comprendere come e perché questa "paura dell'esclusione" si sia concretizzata nel 2001. L'apparente isolamento italiano nel contesto europeo e una sua non completa inclusione nel rapporto transatlantico erano del resto il risultato di più fattori, e tra questi spicca la tensione interna al governo italiano tra due diverse "anime" dell'Esecutivo, una più "euro-idealista" e l'altra "euro-pragmatica". Il primo confronto tra queste due linee di pensiero dell'Esecutivo avvenne intorno alla questione dell'A400M e da ultimo portò alle dimissioni di Renato Ruggiero dal Ministero degli Esteri.

Il 2002 segnò un parziale cambio di passo. La gestione personale della politica estera da parte di Berlusconi lo portò infatti un poco più vicino a quel ruolo di affidabile alleato per gli Stati Uniti che egli desiderava, e la fiducia accordatagli da Bush per includere la Russia nel dialogo Nato sembrò esserne una prova. La firma della lettera degli otto e l'inclusione italiana nella coalizione che sosteneva l'intervento in Iraq, tuttavia, si scontrò con l'assenza dell'Italia al vertice delle Azzorre e l'assenza del Paese nella prima fase delle operazioni. La struttura costituzionale italiana poneva d'altronde evidenti limiti all'azione del governo, vista l'influenza indubbia che anche il Quirinale, come suo diritto, aveva nella gestione della questione.¹¹¹⁵ Il contributo italiano, impossibile dal punto di vista costituzionale, sarebbe stato comunque poco determinante nel conflitto, e questa considerazione spinse probabilmente l'allora ministro degli Esteri Frattini a porre enfasi sull'aiuto che il governo era disposto a dare soprattutto nella ricostruzione. Nonostante il chiaro sostegno politico italiano a Washington sarebbe incorretto ritenere la posizione del governo totalmente acritica e priva di idee, anche se questa impressione sembra

¹¹¹⁴ Ibidem

¹¹¹⁵ Come testimoniato dall'allora ambasciatore britannico a Roma alcune figure chiave vicino al Presidente della Repubblica, come il generale Mosca Moschini, erano sempre tenute in alta considerazione e consultate spesso dai diplomatici presenti nella capitale.

essere stata diffusa all'epoca.¹¹¹⁶ In realtà la storia di quegli anni sembra costellata di tante piccole iniziative poco conosciute perché infruttuose, come quella di Zahir Shah in Afghanistan o dell'esilio libico di Saddam, e di tanti contatti diplomatici che non sono ancora stati rivelati totalmente. La scelta di prendere posizione contro l'asse franco-tedesco, soprattutto per quanto riguardava i progetti di integrazione militare congiunta, e di preservare a tutti i costi il ruolo della Nato, fu certamente favorita dai non buoni rapporti politici e personali tra Berlusconi, Chirac e Schöder. D'altro canto però, anche considerare la politica europea dell'Italia come passivamente filo-americana o filo-britannica nel contesto della crisi transatlantica in corso sembra riduttivo. La posizione intermedia del Paese, che lo portò ad essere considerato il meno "atlantico" degli "atlantici" e il meno "europeista" degli "europeisti",¹¹¹⁷ fu pagato durante la Presidenza di turno dell'UE, quando il sogno di Berlusconi di portare a termine il progetto costituente fu bruscamente interrotto. In questo contesto si può capire perché il riavvicinamento tra Gran Bretagna e Francia dell'autunno 2003 sia stato vissuto traumaticamente da Roma: ancora una volta, dopo gli equivoci che avevano contrassegnato il mandato di Ruggiero, il Paese si ritrovava vittima della stessa identica esclusione che tanta frustrazione aveva causato due anni prima. Il "tradimento" perpetrato da Blair, come visto nel capitolo inglese, era probabilmente meno voluto di quanto Berlusconi intendesse ed era solo il riflesso di una metodologia di lavoro basata non sull'esclusione ma, come affermato dall'ambasciatore John Shepherd, dalla "non inclusione" dei partner che Londra riteneva oggettivamente meno significativi. Le sfumature della "non inclusione" lasciavano sottintendere del resto che non ci fosse alcuna volontà esplicita da parte inglese di mettere a repentaglio quella collaborazione sul tavolo fin dall'insediamento del governo, ma piuttosto la convinzione che un accordo tra i "tre grandi" avrebbe inevitabilmente dettato l'agenda a scapito di ogni altra iniziativa. Priva del sostegno dei principali Paesi europei e in un contesto di politica internazionale in cui l'UE non poteva ancora giocare un vero ruolo sul piano internazionale, come dimostrato dal fallimento della visita di Solana negli Stati Uniti del 2001,¹¹¹⁸ l'Italia non poteva quindi far altro che adeguarsi alle decisioni prese altrove.

Nel contesto dell'undici settembre l'Italia rappresenta quindi un caso atipico in Europa. La sua posizione mediana tra diverse correnti di pensiero (come quella tra federalisti e unionisti) e di alleanze (come quella anglo-ispanica e quella franco-tedesca) diede al Paese un potenziale di mediazione rilevante ma non adeguatamente sfruttato. Da un altro punto di vista tuttavia, il prezzo che il governo pagò per questa "atipicità" fu una gestione

¹¹¹⁶ Anche il Presidente Prodi ha fatto capire di ritenere che il governo Berlusconi abbia agito principalmente da "bandwagon" di Bush e Blair nel contesto della crisi irachena.

¹¹¹⁷ Anche Stephen Wall, interrogato dalla Commissione di inchiesta Chlicot, parla di un governo italiano "untraditional in his European views"; Governo Britannico, *The Iraq Inquiry (Clicot Report)*, audizione di Sir Stephen Wall, Wednesday, 19th January 2011

¹¹¹⁸ Un fallimento che, si ricorda, fu all'origine di un fraintendimento grave con Berlusconi e che ai suoi occhi mise anche a repentaglio il rapporto personale che stava provando ad instaurare con Bush.

non brillante della crisi post-undici settembre; un insuccesso che si tentò di bilanciare riprendendo un'altra direttrice di politica estera tipica della guerra fredda che faceva di Roma uno dei ponti naturali tra Russia e Stati Uniti. Berlusconi tenterà, con alterni successi, di tenere vivo questo canale anche negli anni del suo terzo mandato,¹¹¹⁹ finendo per scontrarsi ancora una volta con un contesto europeo che non gli sarà favorevole e che in ultimo contribuirà a determinarne la caduta.

¹¹¹⁹ L'esempio più evidente è rappresentato dai tentativi di mediazione con Putin a seguito dell'invasione russa della Georgia nel 2008.

Conclusioni

Questo progetto di ricerca si era prefisso due scopi principali. Il primo era quello di capire se la rottura transatlantica degli anni della guerra al terrore avesse avuto o meno una dimensione europea rilevante per la storia delle relazioni internazionali, ovvero capace di influenzare i rapporti bilaterali tra gli attori considerati o i loro sforzi comuni nel solco del secondo pilastro di Maastricht. Il secondo obiettivo era invece quello di comprendere se la presenza di un contesto europeo in transizione come quello coevo potesse aver avuto un peso nella scelta dei singoli attori nazionali di assumere certe posizioni politiche e, nel caso, quanto ciò fosse stato rilevante. Per raggiungere questo risultato sono stati presi ad esempio tre Stati nazionali che durante l'acuirsi della crisi irachena assunsero posizioni profondamente diverse tra loro. Analizzare gli stessi eventi da tre punti di vista diversi sulla stessa scala temporale, evidenziando similitudini e dissomiglianze, è certamente un esperimento complesso, raramente tentato nelle ricerche che si sono occupate di questi anni, ma funzionale per gli scopi evidenziati. La sostituzione dell'Unione Europea come attore di riferimento principale a luogo degli Stati Uniti è parimenti inusuale, ma chiaramente giustificabile dato che il centro della ricerca esula dal conflitto afgano/iracheno vero e proprio e focalizza invece la storia diplomatica del vecchio continente.

Per quanto riguarda il primo tema la ricerca ha evidenziato l'esistenza di un dibattito intra-europeo subito dopo l'undici settembre che risulta tutt'altro che marginale nelle valutazioni degli Stati considerati e delle istituzioni europee. La prima reazione di tutti e tre le nazioni considerate, in effetti, fu incredibilmente simile e quasi speculare: pur nella diversità di contesti politici, i tre capi di Stato e di governo diedero immediata priorità al contesto europeo, provando a coordinare con i loro pari le primissime mosse nel pieno della crisi. L'intuizione più immediata di Blair e Chirac, che non credevano al metodo comunitario tentato dall'UE a Gand, fu di convocare un mini-summit prima della conferenza ufficiale, che aveva all'ordine del giorno il coordinamento militare europeo in Afghanistan. Sia il mini-summit che il Consiglio Europeo che seguì fallirono per diverse ragioni, ma quello che sembra emergere è una congiuntura negativa tra la scarsa attenzione proveniente da Washington per un contributo europeo da una parte e una mancata condivisione sulle modalità di integrazione di un'eventuale forza di supporto dall'altra. Si deve considerare, in questo contesto, anche il fatto che i viaggi dei leader europei negli Stati Uniti nel corso del mese di settembre avevano già dato l'impressione di un'Unione Europea poco coordinata sul piano internazionale. Le visite di Stato di fatto oscurarono completamente la missione, meramente simbolica, di Solana e della Troika a Washington il 20 settembre. Come sottolineato poco diplomaticamente da un celebre

giornale britannico, quindi, la piccola rincorsa al prestigio tra gli “gnomi di Gand”¹¹²⁰ più che inutile fu realmente dannosa.

L’incontro infatti contribuì moltissimo a coltivare un senso di esclusione da parte italiana, a ridimensionare la legittimità del vertice che sarebbe seguito e soprattutto ad evidenziare come i tre Stati principali dell’Unione, anche in un direttorio distretto, non riuscivano a mettere da parte le loro diverse impostazioni strategiche nazionali in nome di un interesse comune europeo. Il fatto che i tre Stati fossero i maggiori promotori di una maggiore integrazione proprio nei settori di esteri e difesa comune fu certamente un’aggravante, perché sottolineò il carattere strutturale e non estemporaneo di queste divergenze. Il seguente allargamento del mini-direttorio all’Italia, alla Spagna e a Solana non aiutò di certo a migliorare la situazione, anche perché a novembre sia il governo italiano sia quello francese avevano già compreso come l’unico modo per ottenere un coinvolgimento politico nella guerra al terrore passasse dal rapporto preferenziale con Washington. L’attivismo di Tony Blair sulle due sponde dell’Atlantico e la posizione privilegiata di Downing Street nel 2001 (testimoniata dal migliore coordinamento nel Centcom e dalle consultazioni quotidiane con la Casa Bianca) era una prova di quanto l’amministrazione Bush non fosse intenzionata a lasciare spazio a fantasiose soluzioni europee o multilaterali nella gestione della crisi. Lo scarso interesse a coinvolgere la stessa Nato, almeno nella prima fase delle operazioni, fu l’ulteriore dimostrazione di quanto la leadership americana considerasse l’Europa in questo contesto tutto sommato accessoria.

Pochi mesi più tardi, nel discorso sullo *State of the Union* del gennaio 2002, George W. Bush incluse l’Iraq tra gli Stati che promuovevano il terrorismo nel mondo; il così detto “asse del male”. La menzione non era inaspettata, visto che già nel 2001 l’Iraq era stato citato più volte in connessione con gli attentati dell’undici settembre ed il Paese era già da dieci anni nel mirino di Stati Uniti e Regno Unito. Ciò nonostante, la scelta di non consultare neanche in questo caso gli europei acuirà il sentimento di esclusione già sperimentato in precedenza. Per la Francia in particolare, il regime di Saddam Hussein non era un attore neutro e lontano dalla sua sfera di interesse, come poteva essere l’Afghanistan, ma al contrario rappresentava un tassello importante della sua ambiziosa strategia mediorientale. Una strategia sulla quale Mitterand e soprattutto Chirac avevano investito molto nel corso delle rispettive Presidenze. Venendo a mancare il “centro di gravità” europeo, a partire dall’inizio dell’anno, i tre attori nazionali inizieranno a seguire tre direttrici di politica estera totalmente diverse. Il Regno Unito, investendo sul rapporto con gli Stati Uniti, coordinerà un’offensiva politico-diplomatica tesa a mostrare la colpevolezza e pericolosità del Regime iracheno, il cui scopo era anche e forse soprattutto far cambiare idea all’opinione pubblica europea sul conflitto imminente. La Francia, volgendo lo sguardo verso il Medio Oriente, si presenterà come promotrice di una

¹¹²⁰ Ian Black, The gnomes of Ghent, The Guardian, 22/10/2001

soluzione internazionale condivisa con il mondo arabo e rappresentativa di una soluzione multilaterale alla crisi. L'Italia, stretta tra due alternative difficili, tenterà di ritagliarsi un ruolo di mediazione favorendo la saldatura tra i suoi interessi atlantici ed europei attraverso la Nato. Per tutto il 2002 quindi il confronto sull'Iraq continuò in Europa soprattutto a distanza e attraverso attori terzi, senza esplicitare mai la profondità del dissenso che si era venuto a creare.

Le cose cambiarono all'inizio del 2003, al vertice della rottura transatlantica, e in particolare nel corso del mese di gennaio. Tra il 7 e il 10 di quel mese infatti la Francia si rifiutò di definire i contorni di una sua partecipazione alle operazioni militari, mentre due settimane dopo all'Eliseo Chirac esplicitò la sua ferma opposizione anche diplomatica all'intervento. Le implicazioni della promessa franco-tedesca di mantenere lo stesso atteggiamento in sede Onu sui temi di maggiore interesse internazionale (e quindi allora dell'Iraq) generò una veloce reazione a catena che portò alla firma della lettera degli otto. Nel mese di febbraio e marzo il Regno Unito e la Francia si impegnarono in un confronto alle Nazioni Unite che toccò anche l'Africa, a causa dei seggi non permanenti al Consiglio di Sicurezza allora detenuti da Camerun, Angola e Guinea. Allo stesso tempo, l'Italia tentò una difficile e poco conosciuta mediazione per l'esilio di Saddam Hussein, probabilmente in accordo con la Santa Sede, per trarsi di impaccio da un confronto che metteva in contraddizione le sue principali direttrici di politica estera. A questo riguardo, certamente sorprende constatare come i piani italiani fossero coincidenti sia temporalmente che strutturalmente con altri tentativi di mediazione europea sui quali ancora non è stata fatta luce, ossia il progetto "Mirage" franco-tedesco e il piano *in nuce* per l'esilio di Saddam al quale probabilmente lavorava la Grecia.¹¹²¹ Anche se questi piani alternativi per evitare il conflitto furono con tutta probabilità orchestrati in Medio Oriente e a Mosca non meno che in Europa, resta il fatto che una loro maggiore comprensione ed eventuale interconnessione ha il potenziale di aprire un capitolo nuovo nell'evoluzione degli eventi di questi anni.

L'Unione Europea visse l'apice europeo della crisi con una paralisi strutturale che rifletteva, prima ancora che il confronto tra gli Stati membri, un potenziale dissenso interno tra i componenti della Troika diplomatica, ossia l'Alto Rappresentante Solana, la Commissione rappresentata da Patten e l'allora Presidenza di turno greca. A fronte di queste divergenze e dell'impossibilità di rappresentare l'UE nel suo complesso, la strategia di Bruxelles fu quella di trovare i punti di più sicura convergenza interna, rappresentati dal dialogo con il Medio Oriente, dalla necessità di definire meglio una strategia globale europea e, a partire da febbraio, dalla crisi in Congo. La risposta delle istituzioni comunitarie era necessaria per uscire da un potenziale cul-de-sac che avrebbe

¹¹²¹ La mediazione italiana sarebbe comunque in questo scenario compatibile con una strategia mirata a sostenere le ragioni politiche di un intervento anglo-americano, come potrebbe essere dimostrato un giorno anche dalla conferma sul coinvolgimento nel *NigerGate*

potuto paralizzare i lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa e in particolare rallentare l'introduzione di un framework più coerente sulla politica estera e di sicurezza comune. Gli Stati membri, e in particolare la Francia e il Regno Unito, non si dimostrarono subito ricettivi e l'incontro di Tervuren ad aprile tra Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo deve essere inteso proprio come un segnale lanciato dalla "vecchia Europa" in risposta a coloro che avevano sostenuto la politica americana, primo fra tutti il Regno Unito. Una prima inversione di tendenza si può notare tuttavia a partire dall'estate del 2003, in particolare in coincidenza con il dispiegamento di Artemis iniziato a settembre.¹¹²² Il *reapprochement* continuò per tutto l'autunno, culminando nell'accettazione britannica di alcune linee guida stabilite a Tervuren, contro il parere degli alleati mediterranei alleati di Londra e soprattutto dell'Italia. La concertazione istituzionale europea fu sia mezzo per una ripresa dei rapporti diplomatici bilaterali danneggiati dal conflitto iracheno, sia fine della ripresa dei rapporti stessi. Questo sembrerebbe d'altronde coerente con la storia della politica estera e di difesa comune.¹¹²³

L'utilizzo della "leva" europea per far ripartire i rapporti tra Stati membri appare, per diversi motivi, una scelta obbligata. Da una parte, questa opzione fu comprensibilmente considerata auspicabile a causa della necessità di concludere i lavori della Convenzione, portando a compimento un processo costituente che si dimostrerà comunque difficile, tanto da terminare nell'insuccesso. Sarà proprio la Francia, ossia il Paese che apparentemente aveva investito di più in una risposta "europea" alla campagna contro il terrore, a determinare questo fallimento, dimostrando quanto l'UE non fosse ancora pronta ad essere un pilastro di un possibile ordine mondiale multilaterale. Allo stesso tempo però, l'utilizzo della leva europea come soluzione alla stasi irachena appare anche comprensibile se si considera un aspetto finora poco citato negli studi sulla crisi transatlantica, ossia il sostanziale fallimento di ogni strategia internazionale tentata dai tre Stati considerati dopo l'undici settembre. Il caso più semplice da individuare è ovviamente quello italiano. Il governo Berlusconi si trovò come visto sostanzialmente bloccato tra pressioni diverse, interne ed esterne, non riuscendo a concretizzare una posizione autonoma e apparendo per tutta la durata del dibattito iracheno poco influente sullo svolgersi degli avvenimenti. Tuttavia, anche uno Stato con un profilo internazionale ben più solido come la Francia a ben vedere non riuscì a concretizzare una vera e propria posizione alternativa a quella americana. La coalizione creata da Chirac infatti, nata da una convergenza strutturale con Berlino e da una più circoscritta con Mosca, non ebbe successo nel rappresentare veramente un polo alternativo a quello statunitense nella risposta al terrorismo internazionale, fallendo parimenti nel tentativo di influenzare

¹¹²² La presente ricostruzione è coerente con le testimonianze che descrivono un coinvolgimento britannico sul Congo soprattutto politico e motivato dalla volontà di riprendere la cooperazione anglo-francese; Eva Gross, *The Europeanization of National Foreign Policy: Continuity and Change in European crisis management*, ivi, pp.83-84

¹¹²³ Alyson J. K. Bailes, *The EU and a 'Better World': What Role for the European Security and Defence Policy?*, International Affairs, Oxford University Press Vol. 84, No. 1, 2008 (pp. 115-130)

significativamente il governo americano o britannico. L'opposizione alla guerra in Iraq, per quanto fosse coerente con un certo "ideale" di ordine internazionale e popolare presso gran parte dell'opinione pubblica continentale, non riuscì ad evitare lo stravolgimento del Medio Oriente, con le conseguenze a catena i cui risultati saranno evidenti dieci anni più tardi. Questa testimonianza, in altre parole, pur se significativa eticamente non riuscì ad avere una valenza politica significativa. Anche il Regno Unito, da ultimo, non riuscì a centrare l'obiettivo principale di Tony Blair, che era con tutta evidenza portare l'Europa su una posizione più vicina a quella americana sul regime iracheno in particolare e sul modo di interpretare la guerra al terrore in generale. Per il governo di Londra la campagna irachena sarà particolarmente difficile negli anni successivi e la presenza di truppe in Medio Oriente diventerà sempre più impopolare. Le conseguenze del ritiro anglo-americano dall'Iraq tra il 2009 e il 2011 evidenzieranno la fragilità delle istituzioni provvisorie irachene e del contesto regionale in seguito alla seconda guerra del Golfo.

Una chiave per comprendere il fallimento dei tre Stati di cui si è parlato è proprio la disunione europea del 2003. La mancanza di sostegno reciproco e la competizione per presentare la propria posizione nazionale come rappresentativa di tutta l'Unione con partner terzi, come gli Stati Uniti e il mondo arabo, è facilmente identificabile come la principale debolezza strutturale incontrata da Francia, Regno Unito e Italia in questi anni. Per contrasto, i risultati di lungo termine raggiunti dagli stessi attori saranno ben diversi negli scenari in cui i tre partner lavorarono uniti e con una solida caratterizzazione europea, come in Iran e in Congo. I risultati della presente ricerca quindi potranno auspicabilmente contribuire a tutto il filone di studi delle relazioni internazionali che si occupa di valutare quanto l'esistenza di un'Azione Esterna comune possa facilitare la singola agenda internazionale dei governi europei, soprattutto quando essa è coincidente con quella dei principali Stati membri. Allo stesso tempo, una migliore comprensione del dibattito europeo a seguito dell'undici settembre potrà aiutare anche a valutare le conseguenze che la Brexit avrà per l'Unione Europea sul piano internazionale, nonché sul bilanciamento tra le priorità politico/diplomatiche dei Paesi mediterranei rispetto all'alleanza franco-tedesca.

FONTI PRIMARIE

Elenco delle interviste*

Brauzzi Giovanni, Capo ufficio Nato della Farnesina (2001-2005)

Camporini Vincenzo, Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa (2001-2004)

Cangelosi Rocco, Ministro plenipotenziario italiano per i lavori della Convenzione Europea (2000-2003)

Castellaneta Giovanni, Consigliere Affari Esteri del Primo Ministro Berlusconi (2001-2005)

De Giorgi Giuseppe, Capo delle forze imbarcate della Marina Militare (2001-2006)

Frattini Franco, Ministro degli Esteri della Repubblica Italiana (2002-2004)

MacShane Denis, Minister of State for Europe del Regno Unito (2002-2005)

Manning David, Consigliere Affari Esteri del Primo ministro Blair (2001-2003)

Martino Antonio, Ministro della Difesa della Repubblica Italiana (2001-2006)

Prodi Romano, Presidente della Commissione Europea (1999-2004)

Shepherd John, Ambasciatore britannico presso la Repubblica Italiana (2000-2003)

Tricarico Leonardo, Consigliere per la Difesa del Primo ministro Berlusconi (2001-2006)

Valenzise Michele, Portavoce e Capo Ufficio Stampa della Farnesina (2001-2004)

Vattani Umberto, Segretario Generale della Farnesina (1997-2001) e successivamente Rappresentante italiano presso l'Unione Europea (2001-2004)

Wall Stephen, Consigliere del Primo ministro Blair e Responsabile per l'Europa del Cabinet Office (2001-2004)

*Alcuni intervistati hanno preferito rimanere anonimi. Le loro osservazioni sono comunque state prese in considerazione nella stesura finale.

Testi e fonti ufficiali

Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia - 2001, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2005

La politica estera dell'Italia: Testi e documenti - 2002, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2006

La politica estera dell'Italia: Testi e documenti - 2003, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, Giorgietta Troiano (a cura di), Servizio storico degli archivi di Stato, Roma, 2007

Ministère des affaires étrangères, Direction des services d'information et de presse, La politique étrangère de la France, textes et documents – Parigi, 2001

Ministère des affaires étrangères, Direction des services d'information et de presse, La politique étrangère de la France, textes et documents – Parigi, 2002

Ministère des affaires étrangères, Direction des services d'information et de presse, La politique étrangère de la France, textes et documents – Parigi, 2003

Parliamentary debates, Official Report 2002-2003, House of Commons Hansard, Londra, 2004

Governo Britannico, The Iraq Inquiry (Clicot Report), Londra, 2016

République française, Secrétariat général du Gouvernement, *Documents d'actualité internationale*, Issues 1-14, Issue 24, 2002

FONTI SECONDARIE

Bibliografia (escluse riviste specialistiche, annuari e giornali)

- ❖ Gordon Adams, *Transforming European Militaries: Coalition Operations and the Technology Gap*, Routledge, Londra, 2006
- ❖ Diamond Ashiagbor, Nicola Countouris, *The European Union After the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012
- ❖ Fulvio Attinà e Giorgio Natalicchi, *L'Unione Europea: governo, istituzioni, politiche*, Il Mulino, Bologna, 2010
- ❖ Erhan Ayaz, *Role of the European Union in the Middle East Peace Process: From Payer to Player*, Scholar's Press Publisher, 2013
- ❖ Cristina V. Balis, *Visions of America and Europe: September 11, Iraq, and Transatlantic Relations*, Center for international studies, Washington, 2004
- ❖ Stephen Benedict Dyson, *The Blair identity: leadership and foreign policy*, Manchester University Press, 2009
- ❖ Richard Banègas, *France-Afrique. Sortir du pacte colonial*, Khartala Edizioni, Parigi, 2005
- ❖ Xiana Barros-Garcia, *Effective Multilateralism and the EU as a Military Power: The Worldview of Javier Solana*, European University Institute, 2008
- ❖ Matt Beech, Simon Lee, *Ten years of new labour*, Palgrave Macmillan, New York, 2008
- ❖ Federica Bindi, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington, 2012
- ❖ Tony Blair, *A journey: my political life*, Random House, settembre 2010 (versione kindle)
- ❖ Tony Blair, *The Doctrine of International Community*, Economic Club, Chicago, 22 April 1999
- ❖ Yossef Bodanky, *The secret history of the Iraq war*, Harper Publisher, New York, 2005

- ❖ Margherita Boniver, *Esportare la democrazia – l'impegno italiano per l'Afghanistan*, Centro Studi Francesco De Sanctis, Roma, 2006
- ❖ Giovanna Bono (a cura di) *The impact of 9/11 on European Foreign and Security Policy*, VUBPress Edizioni, Brussels University Press, 2006
- ❖ Gianni Bonvicini (a cura di), *L'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Quaderni del Centro Spinelli, Franco Angeli, Milano, 2010
- ❖ Gerard Bossuat, *Faire L'europe Sans Defaire La France: 60 Ans De Politique D'unite Europeenne Des Gouvernements Et Des Presidents De La Republique Francaise (1943-2003)*, P.I.E-Peter Lang S.A, Parigi, 2007
- ❖ Frédéric Bozò, *A history of the Iraq crisis – France, The United States and Iraq (1991-2003)*, Columbia University Press, New York, 2016
- ❖ Frédéric Bozò, *Histoire secrète de la crise irakienne (Kindle Edition)*, edizione VIII
- ❖ Frédéric Bozò, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Champs Histoire, Flammarion, 2012
- ❖ John Bradly Kiesling, *Diplomacy Lessons: Realism for an Unloved Superpower*, Potomac Books, Washington, 2006
- ❖ Elisabetta Brighi, *Foreign Policy, Domestic Politics and International Relations: The case of Italy*, Routledge, London-New York, 2013
- ❖ Malena Britz, *European Participation in International Operations: The Role of Strategic Culture*, Palgrave Macmillan, 2016
- ❖ Alistair Campbell, *The Campbell diaries*, British Library Unbranded copy, 2007
- ❖ Maria Elena Cavallaro, Filippo Maria Giordano, *Dizionario Storico dell'integrazione europea*, voce a cura di Alessandra Petrone (2009), Rubettino, 2018
- ❖ Laura Chappell, Jocelyn Mawdsley, Petar Petrov, *The EU, Strategy and Security Policy: Regional and Strategic Challenges*, Routledge, Londra, 2018
- ❖ Jacques Chirac, *My Life in Politics*, St. Martin's Publishing Group, 2012 (Kindle Edition)
- ❖ Simona Colarizzi e Marco Gervasoni, *La tela di Penelope – storia della seconda Repubblica (1989-2011)*, Bari, 2012
- ❖ Alistair Cole, *Franco-German Relations: political dynamics of the European Union*, Routledge, New York, 2014

- ❖ Alessandro Colombo e Nataliano Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Istituto Affari Internazionali, Il Mulino, Roma, 2003
- ❖ Alessandro Colombo e Natalino Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Istituto Affari Internazionali, Il Mulino, Roma, 2002
- ❖ Robin Cook, *The point of departure, Diaries from the front bench*, Simon & Schuster, Sydney, 2004
- ❖ Con Coughlin, *American ally: Tony Blair and the war on terror*, Harper Collins Publishers, New York, 2006
- ❖ Keith Crane, *After Saddam: Prewar Planning and the Occupation of Iraq*, Rand corporation, 2008
- ❖ Osvaldo Croci, *The 'Americanization' of Italian foreign policy?*, The International Spectator, Volume 10, 2005
- ❖ Roland Dannreuther e John Peterson, *Security Strategy and Transatlantic Relations*, Routledge, 2006
- ❖ Mai'a K.Davis Cross, *The Politics of Crisis in Europe, cap.3, The Iraq Crisis*, Cambridge University Press, 2017
- ❖ Jason W.Davidson, *America's allies and war: Kosovo, Afghanistan and Iraq*, Palgrave Macmillan, New York, 2011
- ❖ Germano Dottori, Massimo Amorosi, *La Nato dopo l'undici settembre*, Rubettino, 2004
- ❖ Monica De Boer, *9/11 and the Europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment*, Notre Europe, Policy Paper n.6, settembre 2003
- ❖ Martin Dedman (a cura di), *The Origins and Development of the European Union (1945-2008) : A History of European Integration*, Routledge, New York, 2009
- ❖ Martin Dedman, *The Origins and Development of the European Union (1945-1995)*, Routledge, Londra/New York, 1996
- ❖ Ennio Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali, dalla guerra fredda ad oggi*, La Terza, Bari, 2016
- ❖ Toon Dirks, *State-building in the Shadow of War: EU Capabilities in the Fields of Conflict Prevention and Peacebuilding in Afghanistan*, Centre for Conflict Studies, Utrecht, 2017

- ❖ Hylke Dijkstra, *Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective*, Palgrave, New York, 2013
- ❖ Dionyssi G. Dimitrakopolous, *The Changing European Commission*, Manchester University Press, Manchester, 2004
- ❖ Andrew M. Dorman, *Blair's successful war, British Military Intervention in Sierra Leone*, Ashgate Publishing, Farnham, 2009
- ❖ John Feffer, *Power trip: US unilateralism and global strategy after September 11*, Seven Stories Press, New York, 2003
- ❖ Gianandrea Gaiani, *Iraq-Afghanistan guerre di pace italiane*, Studio LT2, Venezia, 2007
- ❖ Stefan Ganzle, Allen G. Sens (a cura di), *The Changing Politics of European Security: Europe Alone?*, Palgrave Macmillan, New York, 2007
- ❖ Hein Gärtner e Ian Cuthbertson, *European Security and Transatlantic Relations after 9/11 and the Iraq War*, Palgrave Macmillan, New Work, 2017
- ❖ Michael Gehler, *Jacques Santer (1995-1997)* in Jan Van der Harst e Gerrit Voerman, *An impossible Job? – The presidents of the European Commission 1958-2014*, Londra, John Harper Publishing, 2015
- ❖ Michael Gehler (a cura di) *Reshaping Europe: towards a Political, Economic and Monetary Union, 1984-1989*, Nomos, Baden-Baden, 2020
- ❖ Aurélie Élis Gfeller, *Building a European Identity: France, the United States, and the Oil Shock crisis*, Bergham Books, 2012
- ❖ Giampiero Giacomello e Bertjian Verbeek, *Italy's Foreign Policy in the Twenty-First Century: The New Assertiveness of an Aspiring Middle Power*, Lexington Books, Plymouth, 2011
- ❖ Giampiero Giacomello, Bertjian Verbeek, *Italy's Foreign Policy in the Twenty-First Century: The New Assertiveness of an Aspiring Middle Power*, Lexington Books, Plymouth, 2011
- ❖ Mark Gilbert, *European Integration: A Concise History*, Rowman and Littlefied, Plymouth, 2012
- ❖ John Gillingham, *European integration (1950-2003): Superstate or new market economy?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003

- ❖ Josip Glaurdic, *The hour of Europe: Wester powers and the break-up of Jugoslavia*, Yale University press, 2011
- ❖ Nicole Gnesotto, *America's military strategy after 9/11: impact on Europe*, EUISS (European Institute for Security Studies), 2012
- ❖ Philip H. Gordon, *France, Germany and the western alliance*, The new Europe, Routledge, New York, 2018
- ❖ Jackie Gower, Graham Timmins, *Russia and Europe in the Twenty-First Century: An Uneasy Partnership*, Anthem Press, Londra, 2009
- ❖ David Gowland e Arthur Turner, *Britain and the European integration (1945-1998)*, Routledge, Londra, 2010
- ❖ Toby Greene, *Blair, Labour, and Palestine: Conflicting Views on Middle East \Peace After 9/11*, Bloomsbury Academic, Londra/New York, 2014
- ❖ Shaun Gregory, *French Defence Policy into the Twenty-First Century*, Palgrave Macmillan, St.Martin Press, New York 2000
- ❖ Eva Gross, *The Europeanization of national foreign policy: continuity and change in international crisis management*, Palgrave Macmillan, Londra, 2009
- ❖ Andrea K. Grove, *Political leadership in foreign policy, - Manipulating support across borders*, Palgrave, 2007
- ❖ Maria Eleonora Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Polistampa, Firenze, 2004
- ❖ Peter Hain, *Outside in*, Biteback Publishing, 2012
- ❖ Jan Hallenberg, Håkan Karlsson, *The Iraq War: European Perspectives on Politics, Strategy and Operations*, Routledge, Londra, 2005
- ❖ Sebastian Harnisch, *Bound to fail? Germany's policy in the Iraq crisis (2001-2003)*, Heildenberg University, Stosunki Międzynarodowe Nr 12/t29, 2004
- ❖ Martin Harrison, *De Gaulle to Mitterrand: Presidential Power in France*, New York University Press, New York, 2003
- ❖ Toby Helm, Ben Fenton, *Germany and France warn Bush over Iraq, 19/2/2002*
- ❖ Christopher Hill, Michael Smith, Sophie Vanhoonacker, *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011

- ❖ Paal S. Hilde, *The NATO-Russia Council – a Success?*, Oslo University, Institutt for Forsvarsstudier, Oslo, May 14, 2010
- ❖ William I. Hitchcock, *The struggle for Europe: the turbulent history of a divided continent (1945-present)*, Anchor Books, Random House, New York, 2003
- ❖ Thomas Hofnung, *La crise ivoirienne: De Félix Houphouët-Boigny à la chute de Laurent Gbagbo*, La decouvert, Parigi, 2011
- ❖ Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Londra, 2007
- ❖ Piero Ignazi, Giampiero Giacomello, Fabrizio Cotecchia, *Italian military operations abroad: just don't call it war*, Palgrave Macmillan, Londra, 2012
- ❖ Istituto Affari Internazionali, Centro Studi per la politica Internazionale e Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, *Rapporti di scenario sul G8*, Collana di Studi per il Parlamento, Roma, 2009
- ❖ Nathan Jones, *The Adoption of a Pro-US Foreign Policy by Spain and the United Kingdom: Jose Maria Aznar and Tony Blair's Personal motivations and their Global Impact*, Sussex Academic Press, 2017
- ❖ Piotr Maciej Kaczyński and Andrew Byrne, *The General Affairs Council: The Key to Political Influence of Rotating Presidencies*, CEPS policy briefs n.246, 11 luglio 2011
- ❖ Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Alfred A.Knopf Editore, New York, 2003
- ❖ John Kampfner, *Blair's wars*, Simon & Schuster, Sydney, 2004
- ❖ Nikolaos Karampekios e Iraklis Oikonomou, *The European Defense Agency: arming Europe*, Routledge, New York, 2015
- ❖ Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou, Elias Carayannis, *The Emergence of EU Defense Research Policy: From Innovation to Militarization*, Edizioni Springer, New York, 2018
- ❖ Sarwar Kashmeri, *America and Europe After 9/11 and Iraq: The Great Divide*, Potomac Books, Washington, 2008
- ❖ Sarwar Kashmeri, *America and Europe after 9/11 and Iraq: the great divide*, Praeger Security International, Westport, 2007

- ❖ Gilbert M. Khadiagala, *War and Peace in Africa's Great Lakes Region*, Palgrave MacMillan, Londra, 2017
- ❖ Andrew Knapp e Vincent Wrigh, *The Government and Politics of France* (Quinta Edizione), Routledge, New York, 2006
- ❖ N. Kotzias, P. Liacouras, *EU-US Relations: Repairing the Transatlantic Rift*, Palgrave Macmillan, Londra, 2006
- ❖ Tom Lansford, *Old Europe, New Europe and the US: Renegotiating Transatlantic Security in the post 9/11 era*, Ashgate, Aldershot, 2005
- ❖ Maxime H. A. Larivé, *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*, Routledge, New York, 2016
- ❖ Paul Latawski e Martin A. Smith, *The Kosovo crisis and the evolution of post-Cold War European security*, Manchester University Press, 2003
- ❖ Philippe Le Core, *Tony Blair, les rendez-vous manqués*, Autrement, Paris, 2004
- ❖ Gustav Lindstrom, *Shift or rift? Assessing EU-US relations after Iraq*, European Institute for Security Studies, Parigi, 2003
- ❖ Roger Liddle, *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, Tauris, Londra, 2014
- ❖ Richard Little, Mark Wickham-Jones (a cura di), *New Labour's Foreign Policy: A New Moral Crusade?*, Manchester University Press, New York, 2000
- ❖ Kerry Longhurst, Marcin Zaborowski, *Old Europe, New Europe and the Transatlantic Security Agenda*, Routledge, New York, 2005
- ❖ Malte Luehmann, Corporate Europe Observatory, *Lobbying warfare – the arms industry's role in building a military Europe*, Bruxelles, 2011
- ❖ Mairi Maclean e Joseph Szarka, *France on the world stage: Nation State strategies in the global era*, Palgrave Macmillan, Londra, 2008
- ❖ Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace, *La politica estera dell'Italia – dallo Stato unitario ai giorni nostri*, La Terza, Bari 2010
- ❖ Steve Marsh, Hans Mackenstein, *The International Relations of the EU*, Routledge, New York, 2005
- ❖ Steve Marsh, Wyn Rees, *The European Union in the Security of Europe: From Cold War to Terror War*, Routledge, Londra, 2011

- ❖ Spierring Menno, *A cultural history of British euroskepticism*, Palgrave Macmillan, Londra, 2014
- ❖ Frederi Merand, *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oxford, 2008
- ❖ John J. Metzle, *Trans-Atlantic Divide: The USA/Euroland Rift?*, University Press America, Lanham, 2010
- ❖ Jeffrey A. Meyer, *Good Intentions Corrupted: The Oil for Food Scandal and the Threat to the UN*, Perseus Book Group, 2006
- ❖ Alex Miles, *US Foreign Policy and the Rogue State Doctrine*, Routledge, 2012
- ❖ Katrin Milzow, *National Interests and European integration, Discourse and politics of Blair, Chirac and Schroder*, Palgrave Macmillan, Londra, 2012
- ❖ Wilhelm Mirow, *Strategic Culture, Securitisation and the Use of Force: Post-9/11 Security Practices of Liberal Democracies*, Routledge, New York, 2016
- ❖ Bjørn Møller, *European Security: The Roles of Regional Organizations*, Ashgate, 2012
- ❖ Roger Morgan e Caroline Bray, *Partners and Rivals in Western Europe: Britain, France, and Germany*, Policy Studies Institute (The European Centre for Political Studies), Edizioni Gower, 1986
- ❖ Pol Morillas, *Strategy-Making in the EU: From Foreign and Security Policy to External Action*, Palgrave Macmillan, Londra, 2018
- ❖ James Naughtie, *The Accidental American: Tony Blair and the Presidency*, Palgrave Macmillan, Londra, marzo 2005
- ❖ Niklas I. M. Nováky, *European Union Military Operations: A Collective Action Perspective*, Routledge, New York, 2018
- ❖ Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum e Augustin Josè Menéndez (a cura di), *Developing a constitution for Europe*, Routledge studies, Londra, 2004
- ❖ Trita Parsi, *Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy*, Yale University Press, 2007
- ❖ Chris Patten, *First Confession – A sort of memoir*, Penguin books ,Londra, 2017
- ❖ Chris Patten, *Not quite the diplomat*, Penguin Books, Londra, 2005

- ❖ Laura C. Pereira, Bruno Oliveira Martins, *The European Union's Fight Against Terrorism: The CFSP and Beyond*, Routledge, New York, 2013
- ❖ John Peterson e Mark A. Pollack, *Europe, America, Bush: Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*, Routledge, New York, 2003
- ❖ Paolo Pombieni, *Partiti e Sistemi Politici nella storia contemporanea*, Il Mulino, 1994
- ❖ Ilaria Poggiolini, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)*, Unicopli, Milano, 2004
- ❖ Clyde V. Prestowitz Jr, *Rogue Nation: American Unilateralism And The Failure Of Good Intentions*, Basic Books, New York, 2004
- ❖ Gerard Prunier, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a continental catastrophe*, Oxford University Press, Oxford, 2009
- ❖ Sonja Puntischer Riekman, *Europa Res Publica*, I edizione, Boehlau Verlag, Vienna, 2006
- ❖ G. Wyn Rees, *The Western European Union at the crossroads between Transatlantic solidarity and European integration*, Routledge, New York, 1998
- ❖ Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective, cap.4 "Institutional Framework for EU-NATO cooperation*, Ashgate, Aldershot, 2006
- ❖ Sally Rohan, *The Western European Union*", Routledge – Taylor & Francis, Londra/New York, 2014
- ❖ Natalino Ronzitti, *L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche*, Istituto Affari Internazionali, Osservatorio di politica internazionale n.104/2014
- ❖ Alessandro Roveri, *Gianfranco Fini: una storia politica*, Libreria Universitaria, Università di Padova, 2011
- ❖ Kevin Ruane, *The rise and fall of the European Defense Community: anglo-american relations and the crisis of European Defense (1950-1955)*, St Martin's Press, New York, 2000
- ❖ Richard E. Rupp, *Nato after 9/11: an alliance in continuing decline*, Palgrave, New York, 2006

- ❖ Anthony Seldon, *Blair unbound*, Simon & Schuster, Sydney, 2007
- ❖ Anthony Seldon, *Blair's Britain: 1997-2007*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008
- ❖ Anthony Seldon, *The Blair effect (2001-2005)*, Little, Brown Book Group, Londra, 2005
- ❖ William Shawcross, *Allies: The U.S., Britain, and Europe in the Aftermath of the Iraq War*, PublicAffairs, New York, 2004
- ❖ William Shawcross, *Allies-The US, Britain, Europe and the War in Iraq*, Palgrave Macmillian, New York, 2012
- ❖ Peter Shearman e Matthew Sussex, *European Security After 9/11*, Routledge, Londra, 2017
- ❖ Hazel Smith, *European Union Foreign Policy: What It is and What It Does*, Pluto Press, Chicago, 2002
- ❖ Stanley R. Sloan, *Defense of the West: NATO, the European Union and the transatlantic bargain*, Manchester University press, 2016
- ❖ Julie Smith, Mariana Tsatsas, *The new bilateralism: the UK's relations within the EU*, Chatham House, Royal Institute of international affairs, Londra, 2002
- ❖ Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, 2010
- ❖ Javier Solana, *European Security Strategy: A secure Europe in a better world*, a cura dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, adottato dal Consiglio Europeo del 18 dicembre 2003
- ❖ Yoanna Sultan-R'bibo, Michaël Guedj, *11 Septembre, Paris, 14h46*, STOCK Edición, Parigi, 2011
- ❖ Michael Sutton, *France and the Construction of Europe, 1944-2007: The Geopolitical Imperative*, Berghan Books, New York, 2011
- ❖ Ramesh Takur, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010
- ❖ Arnaud Teyssier, *Histoire de la V République (1958-2011)*, Perrin Edizioni, Collezione Tempus, Parigi, 2002

- ❖ Kenneth R. Timmerman, *The French Betrayal of America*, Crown Publishing Group, Kindle Edition
- ❖ Daniel C. Tomas (a cura di), *Making EU Foreign Policy National Preferences, European Norms and Common Policies*, Palgrave Macmillan, New York, 2011
- ❖ Ben Tonra e Thomas Christiansen, *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, New York, 2004
- ❖ Jan van der Harst, Gerrit Voerman, *An Impossible Job? - The Presidents of the European Commission 1958-2014*, John Harper Publishing, 2015
- ❖ Jan van der Harst, Gerrit Voerman, *An Impossible Job? - The Presidents of the European Commission 1958-2014*, cap.10 Romano Prodi (1999-2004): so much to do at such a critical time, a cura di Laura Fasanaro e Leopoldo Nuti
- ❖ Valter Vecellio, *Marco Pannella: Biografia di un irregolare*, Rubettino, 2010
- ❖ M. Hubert Védrine, *L'entrée dans le XXI^e siècle*, Discours du ministre des Affaires étrangères, Colloque de l'Ifri sur les enjeux de la mondialisation', Parigi, 3 novembre 1999.
- ❖ Rhiannon Vickers, *The Labour Party and the World : Labour's Foreign Policy since 1951*, Manchester University Press, 2011
- ❖ Brunello Vigezzi (a cura di), *La Dimensione atlantica e le relazioni internazionali nel dopoguerra, 1947-1949*, Edizioni Universitarie Jaca, Milano, 1987
- ❖ Jacques Viot, *L'entente cordiale dans le siècle*, Odile Jacob, Conseil franco-britannique, Parigi, 2004
- ❖ Stèfanie Von Hlatki, *American Allies in times of war*, Oxford University Press, Oxford, 2013
- ❖ Stephen Wall, *A Stranger in Europe : Britain and the EU from Thatcher to Blair*, Oxford University Press, New York, 2008
- ❖ Paul D. Williams, *British Foreign Policy Under New Labour, 1997–2005*, Palgrave Macmillan, Londra, 2005
- ❖ Bob Woodward, *Plan of attack*, Simon & Schuster, New York, 2004
- ❖ Ahmed Youssef, *L'Orient de Jacques Chirac: la politique arabe de la France*, Rocher, Parigi, 2003

Papers, periodici e riviste

- ❖ Albinoni Roberto, Neo-nationalism and Neo-Atlanticism in Italian foreign policy, *The International Spectator*, Volume 38, 2003, pp.81-90
- ❖ Ambrosio Thomas, The Russo–American Dispute over the Invasion of Iraq: International Status and the Role of Positional Goods, *Europe-Asia studies*, Vol. 57, No. 8, 2005, pp.1196-1999
- ❖ Anderson, Jeffrey J.,The European Commission Under Romano Prodi, *Italian Politics* Vol. 16, pp. 103-117, 2006 (a cura di Jean Louis Briquet, *Italian Politics Series 1986-2015*, Berghan Books)
- ❖ Andreatta Filippo, Brighi Elisabetta e Forcella Irene, The Berlusconi’s government Foreign policy: the first 18 months, *Bergham books, Italian politics*, Vol.18, New York, 2006, p.227
- ❖ Argomaniz, Javier, Post-9/11 institutionalisation of European Union counter-terrorism: *emergence, acceleration and inertia*, *European Security Journal*, Volume 18, Issue 2, 2009
- ❖ Atkins Judi, *A New Approach to Humanitarian Intervention? Tony Blair’s ‘Doctrine of the International Community*, in *British Politics*, Volume 1, Issue 2, luglio 2006
- ❖ Bailes Alyson J. K., *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, SIPRI Policy Paper No. 10, 2005 (in particolare pp.19-23)
- ❖ Baroudi Sami E., *US-French Collaboration on Lebanon: How Syria’s Role in Lebanon and the Middle East Contributed to a US-French Convergence*, *The Middle East Journal* 65(3), 2011, pp.398-425
- ❖ Baun Michael J., *The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration*, *Political Science Quarterly*, Vol. 110, No. 4 (Winter, 1995-1996), pp. 605-624
- ❖ Berenkoetter Felix, *What war on terror we are talking about? A response to Alistair Shepherd*, [International Politics](#) volume 43, 2006
- ❖ Berramdane Abdelkhaleq, *France, Europe, The United States*, in *Symposium: French and American Perspectives Towards International Law and International Institutions*, *Main Law Review* n.58, Article 6, 2006

- ❖ Bono Giovanna, *The EU's military doctrine: an assessment*, International Pescekeeping Journal, Volume 11, Issue 3, 2004
- ❖ Bonvinci Gianni, *"The Italian debate still the fear of exclusion?"*, in Simon Serfaty, *The European finality debate and its national dimensions*, The CSIS Press, Vol. 25, No. 1, Washington, 2003, p. 161-179
- ❖ Boyer Yves, *France and the European Security and Defence Policy: A Leadership Role among Equals*, Sicherheit Und Frieden (S F) / Security and Peace 19, no. 2, 2001
- ❖ Britz Malena, *European Partecipation in international operations*, New Security Challenges Series, 2016, pp.178-179
- ❖ Bulmer Simone, *New Labour, New European Policy? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism*, Parliamentary Affairs Vol. 61 No. 4, 2008
- ❖ Chafer Tony, *Chirac and 'la Françafrique': No Longer a Family Affair*, Journal Modern & Contemporary France Volume 13, Issue 1: France and Africa in the Global Era, 2005 (pp.7-23), p.16
- ❖ Charbonneau Bruno, *Dreams of empire: France, Europe, and the new interventionism in Africa*, Modern & Contemporary France 16, 2008, pp. 279-295,
- ❖ Claude Gérard, *Chirac « l'Africain »: Dix ans de politique africaine de la France, 1996-2006*, Politique étrangère n.4, 2007, pp.905-918
- ❖ Cohen Samy, *La diplomatie française dans la cohabitation*, Edizioni Esprit, No. 264 (6), 2000 (pp. 45-60), p.16
- ❖ Cornwell Richard, *Madagascar: Stumbling at the first hurdle?*, Institute for Security Studies, Paper n.68, 2003
- ❖ Coticchia Fabrizio, *Effective strategic narratives? Italian public opinion and military operations in Iraq, Libya, and Lebanon*, Rivista Italiana di scienza politica, Volume 45, 2015, p.68
- ❖ Croci Osvaldo, *Not a Zero-Sum Game: Atlanticism and Europeanism in Italian Foreign Policy*, The international spectator-Italian Journal of International Affairs, vol.43, 11 November 2008
- ❖ Croci Osvaldo, *The 'Americanization' of Italian foreign policy?*, The International Spectator, Volume 10, 2005

- ❖ Croci Osvaldo, *The Second Berlusconi Government and Italian Foreign Policy*, *The International Spectator - Italian Journal of International Affairs*, Vol.37, Issue 2, 2002, p.96
- ❖ Daddow Oliver, *'Tony's War'? Blair, Kosovo and the Interventionist Impulse in British Foreign Policy*, *International Affairs* 85, No. 3, 2009; *The War over Kosovo: Ten Years On*, pp. 547-560
- ❖ Dassù Marta, *The Future of Europe: The View from Rome*, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), Vol. 66, No. 2 (Apr., 1990), pp. 299-311
- ❖ Davidson Jason W., *Italy-US Relations since the End of the Cold War: Prestige, Peace, and the Transatlantic Balance*, University of Mary Washington, *Bulletin of Italian Politics* Vol. 1, No. 2, 2009, pp. 289-308
- ❖ Dettke Dieter, *The 2003 Iraq War as a Turning Point in German–American Relations: Political Leadership and Alliance Cohesion*, *German Politics* Volume 27, Issue 2: A Fragile Friendship: German-American Relations in the 21st Century, 2018
- ❖ Dimitrakopoulos Dionyssis G. e Passas, Argyris G., *The Greek Presidency: In the Shadow of War*, *JMS Journal of common market studies*, Volume 42, 2004
- ❖ Du Plessix Caroline , *The European Union and Israel*, *Bulletin du Centre de recherche français à Jérusalem*, n. 22, 2011
- ❖ Eleftheriadis Pavlos, *The Idea of a European Constitution*, *Oxford Journal of Legal Studies* Vol. 27, No. 1, 2007, pp. 1-21
- ❖ Engin Erdem, *The 'Clash of Civilizations': Revisited after September 11*, *Alternative – Turkish Journal of International Relations*, Volume 1, Serie n.1, 2002, pp.81-107
- ❖ *Overview of EU relations with Southern Mediterranean countries under the ENP*, Euromed club, Regional and global reports 2019
- ❖ Fawcett Louise, *The Iraq War ten years on: assessing the fallout*, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), Vol. 89, No.2, 2013, pp. 325-343
- ❖ Focault Martial, *The Dence budget in France: between denial and decline*, *Focus strategique* n.36, Ifri, Bruxelles, 2013
- ❖ Gegout Catherine, *The french and british change in position in the CESDP : a security community and historical-institutionalist perspective*, *Politique européenne* 2002/4 (n° 8)

- ❖ Gegout Catherine, *The french and british change in position in the CESDP : a security community and historical -institutionalist perspective*, L'Harmattan, Politique européenne n.8, 2002; pp. 62-87
- ❖ Grote Inga, *Donald Rumsfeld's Old and New Europe and the United States' Strategy to Destabilize the European Union*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 74, No. 3 (295), 2007; pp. 347-356
- ❖ Harnisch Sebastian, *German non-proliferation policy and the Iraq conflict*, German Politics Volume 13, Issue 1, 2004 pp.1-24
- ❖ Heisbourg Francois, *The French-German Duo and the Search for a New European Security Model*, The international spectator 3/2004, pp.61-72
- ❖ Hill Alette Olin e Hill Boyd H., *Marc Bloch and Comparative History*, The American Historical Review, Vol. 85, n.4, Oxford, 1980, pp. 828-846
- ❖ Hill Cristopher, *Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001*, JCMS Journal of Common Market Studies 42(1), 2004, pp.43-163
- ❖ Hobson John M. and Lawson, George, *What is History in International Relations?*, "Millennium: Journal of International Studies", ivi, pp. 415–435
- ❖ Howorth Jolyon , *The CESDP and the forging of a European security culture*, Politique européenne 2002/4 (n° 8), pp.88-109
- ❖ Howorth, Jolyon, *European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together, or Hanging Separately?*, Journal of Common Market Studies 39: 4, 2001, pp.765-789
- ❖ Jean Monnet Chair Staff, *The European Union and the September 11th Crisis*, Miami Centre, Working Paper Series Vol. 1 . n.1, 2001 p.7
- ❖ Joseph S. Nye, *What New World Order?*, Foreign Affairs; New York Vol. 71, Issue 2, 1992
- ❖ Kaczyński Piotr Maciej and Andrew Byrne, *The General Affairs Council : The Key to Political Influence of Rotating Presidencies*, CEPS policy briefs n.246, 11 luglio 2011
- ❖ Kassim Hussein, *The European Commission and the future of Europe*, Journal of European Public Policy, Volume 14, 2007
- ❖ Lindstrom Gustav, *Enter the EU battlegroups*, Institute for Security Studies (EUISS), Chaillor papers n.97, Parigi, 2007

- ❖ Lombart Laurent, *La politique extérieure du président Jacques Chirac dans un monde Americano-cèntre*, AFRI - Annuaire Francais De Relations Internationales , Volume VIII, p.385
- ❖ Luoma-aho Mika, *Arm' Versus "Pillar": The Politics of Metaphors of the Western European Union at the 1990–91 Intergovernmental Conference on Political Union*, Journal of European Public Policy 11, no. 1, 2004, pp.106-27.
- ❖ Menon Anand, *From Crisis to Catharsis: ESDP after Iraq*, International Affairs, Royal Institute of International Affairs, Vol. 80, No. 4, The Transatlantic Relationship (pp.631-648), p.641
- ❖ Milzow, Katrin, *Le discours politique et la sécurité en Europe : Blair, Chirac et Schröder et la politique européenne de sécurité et de défense (1998-2003)*, Relations internationales n° 125 (2006/1, pp.83-95), p.93
- ❖ Missiroli Antonio (a cura di), *L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche*, Istituto Affari Internazionali, Osservatorio di politica internazionale n.104/2014
- ❖ Missiroli Antonio, *Italy's security and defence policy: between EU and US, or just Prodi and Berlusconi?*, Journal of Southern Europe and the Balkans 9/2, 2007 (149-168), pp.156-158
- ❖ Missiroli Antonio, *Italy's security and defence policy: between EU and US, or just Prodi and Berlusconi?*, *ivi*, p.159 Volume 9, 2007 - Issue 2
- ❖ Nuti Leopoldo, *La carta americana nella politica estera italiana. Ovvero, il padrone più ricco e più lontano è sempre il migliore*, in "Italianieuropei", n. 2, 2003
- ❖ Nuti Leopoldo, *The role of the US in Italy's foreign policy*, The International Spectator, Volume 38, 2003, pp. 99-101
- ❖ Oğuz Şafak, *Missile Defense in Europe: Against Whom?*, Insight Turkey, Vol.20/3, 2018
- ❖ Peters Ingo, *ESDP as a Transatlantic Issue: Problems of Mutual Ambiguity*, International Studies Review Vol. 6, No. 3, 2004, p.393
- ❖ Peterson John, *Europe, America and 11 September*, Irish Studies in International Affairs, Volume 3, n.13 (2002)
- ❖ Peterson John, *America as a European power: The end of empire by integration?*, International Affairs 80, 2004, pp.613-629

- ❖ Quinault Roland, *Afghanistan and Gladstone's Moral Foreign Policy*, History Today Vol. 52, No. 12/2002, pp. 28-34
- ❖ Recchia Stefano, *A legitimate sphere of influence: Understanding France's turn to multilateralism in Africa*, Volume 43, Issue 4: French military operations in Africa, 2020, pp.508-533
- ❖ Ree Wyn (a cura di), *Redefining Transatlantic Security Relations: The Challenge of Change*, Volume 7, Issue 4, Manchester University Press, 2009, p.94
- ❖ Reus-Smit Christian, *Reading History through Constructivist Eyes*, "Millennium: Journal of International Studie"s Vol.37 No.2, 2008, pp. 395–414
- ❖ Rossi Lucia Serena, *New Trends in Italy's European policy*, The International Spectator - Italian Journal of International Affairs, Vol.37, Issue 1, 2002, pp.97-106
- ❖ Ryan Maria, *The Rise and Demise of American Unipolarism: Neoconservatism and US Foreign Policy 1989–2009*, American Studies Journal n.65, 2018
- ❖ Schnapper Pauline , *Tony Blair et les Etats-Unis: une vision du monde partagée*, Observatoire de la société britannique, n.1, 2006, pp.41-52
- ❖ Schweiger Christian, *British–German relations in the European Union after the war on Iraq*, *Journal of German Politics*, Volume 13, Issue 1, 2004
- ❖ Shaw Erik, *The Blair Government, Labour Market Flexibility and the Social Democratic Project in Britain*, Hokkaido University, working paper series 1-15, ottobre 2003 (<https://lex.juris.hokudai.ac.jp/global-g/paper/1-15.pdf>, consultato il 13/9/2017)
- ❖ Shepherd, Alistair, *Irrelevant or Indispensable? ESDP, the 'War on Terror' and the Fallout from Iraq*, [International Politics](#) volume 43, 2006
- ❖ Sidjanski Dusan, *L'approche federative de l'Union Europeen ou la quete d'un Federalism Europeen Inedit*, Jacques Delors Institute, Etudes et Recherches n° 14, luglio 2001, pp.31-33
- ❖ Smith Julies, *A missed opportunity? New Labour's European policy 1997–2005*, International Affairs, Vol.81, luglio 2005, pp.703-721
- ❖ Smith, Mike, *The EU, the US and the crisis of contemporary multilateralism*, "Journal of European Integration", Volume 40- Issue 5: Transatlantic Relations in Times of Uncertainty: Crises and EU-US Relations, 2018

- ❖ Stahl, Bernhardt, *Incoherent securitization : The EU in the Iraq crisis*, Hamburg Review of Social Sciences, Volume 3, Issue 1, 2008, p.93
- ❖ Styan David, *Jacques Chirac's ' non ' : France, Iraq and the United Nations, 1991–2003*, Journal Modern & Contemporary France, Volume 12, Issue 3, 2004, p.380
- ❖ Sutcliffe John, *The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization?*, Journal of European public policy, vol. 7, n. 2
- ❖ Thakur Ramesh Chandra, *The Last Bang before a Total Ban: French Nuclear Testing in the Pacific*, International Journal, Vol. 51, No. 3, Nuclear Politics, (1996 pp. 466-486), 1996
- ❖ Tocci Natalie, *The EU, the Middle East Quartet and (In)effective Multilateralism*, Mercury, E-Paper n.9, 2011 (http://www.iai.it/sites/default/files/mercury-e-paper_09.pdf)
- ❖ Tocci, Nathalie, *From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey*, International Politics, Vol. 54, No. 4 (July 2017), p.488
- ❖ Ucko, David, *Can Limited Intervention Work? Lessons from Britain's Success Story in Sierra Leone*, Journal of Strategic studies, Volume 39, Taylor & Francis, Londra, 2016
- ❖ Ulriksen Ståle e Gourlay, Catriona, *Operation Artemis: the shape of things to come?*, [International Peacekeeping](#), Volume 11, Issue 3, 2004
- ❖ Walker Martin, *Post 9/11: The European Dimension*, World Policy Journal Vol. 18, No. 4, 2001/2002
- ❖ Wallace William, *American Hegemony: European Dilemmas*, Volume 73, Issue 1, p.113
- ❖ Walt Stephen M., *The Death of Global Order Was Caused by Clinton, Bush, and Obama*, Foreign Policy, 10 dicembre 2018
- ❖ Wood Pia Christina, *Chirac's New Arab Policy and Middle East challenges : the Arab-Israeli conflict, Iraq and Iran*, Middle East Journal Vol. 52, No. 4, 1998 (pp. 563-580), p.567
- ❖ Wood Stephen, *The Iraq War: Five European Roles*, National Europe Centre Paper No. 112, 2003, p.13

- ❖ Wyss Marco, *The Gendarme Stays in Africa: France's Military Role in Côte d'Ivoire*, African Conflict and Peace building Review , Vol. 3, No. 1 (Spring 2013), Indiana University Press, 2013
- ❖ Yost David S., *France's New Nuclear Doctrine*, International Affairs, Royal Institute of International Affairs, Vol. 82, No. 4, 2006 (pp. 701-721), pp. 708-709
- ❖ Youngs Tim e Oakes, Mark, *Iraq: "Desert Fox" and Policy Developments*, Research paper 99/13, 10 febbraio 1999