CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

\_\_\_\_\_\_\_

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

**223**

**“Il rafforzamento della dimensione esterna**

**dell’Unione Europea”**

(13-20 giugno 2016)



Roma

2016

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

**223**

**“Il rafforzamento della dimensione esterna**

**dell’Unione Europea”**

(13-20 giugno 2016)



*Tavola rotonda con la partecipazione del*: Min. Plen. Alessandro AZZONI, Capo Unità PESC-PSDC presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

*e con la partecipazione degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici*:

Adriano Benedetti, Paolo CASARDI, Francesco Corrias, Maurizio MELANI, Elio MENZIONE, Francesco MEZZALAMA, Laura MIRACHIAN, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO, Gianfranco VERDERAME.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

Palazzetto Venezia – Via degli Astalli 3/A – 00186 ROMA

tel. e fax: 06.679.10.52

e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)

[www.studidiplomatici.it](http://www.studidiplomatici.it/)

**Alessandro Azzoni:** il mio intervento di oggi a questo Dialogo Diplomatico sarà tutto fuorché una conferenza. Piuttosto una chiacchierata tra colleghi, aperta e diretta, senza fronzoli e “*speaking notes*” preparate.

Per parlare dello stato della PESC bisogna iniziare a dire quello che la PESC non è: una politica estera e di sicurezza realmente comune. Fatta piazza pulita da illusioni ed idealismi irreali e – purtroppo – irrealistici, si può iniziare a vedere in che cosa invece quella che un tempo si chiamava “cooperazione politica europea” e nel tempo si è trasformata in quello che per molti addetti ai lavori non è che un “terzo pilastro lisbonizzato”, è riuscita ad essere in concreto dal Trattato di Lisbona in poi.

Per farlo non si può che iniziare dalla vera grande novità di questi anni: il Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE). Criticarlo è uno degli sport preferiti dai diplomatici dei 28, per motivi vari e piuttosto validi (scarsa preparazione, agende nascoste, sensibilità a lobby, ecc.). Il punto però è capire che cosa il SEAE dovrebbe fare, o dovrebbe essere. Brexit o non Brexit, la “*ever closer union*” fra i popoli e i paesi europei non è affare di questa generazione e probabilmente nemmeno della prossima. La PESC sarà l’ultima politica ad essere comunitarizzata e il SEAE deve diventare non il ventinovesimo commensale, ma un “onesto sensale” delle priorità condivise. Un servizio per i servizi diplomatici dei Paesi membri, prima ancora che per gli interessi comunitari, che usi la sua natura condivisa anche per allargare la prospettiva e combattere le inevitabili miopie nazionali degli Stati membri. Questo passa anche attraverso una maggiore qualità e una migliore selezione del personale, meno schiava di “manuali Cencelli” geografici che rendono una vera selezione praticamente impossibile e sovra-rappresentano gli Stati più piccoli (oggi l’Estonia – 1,3 milioni di abitanti – ha nel SEAE un numero di diplomatici pari alla metà di quelli italiani – 61 milioni di abitanti e a ¾ dei greci – 11 milioni di abitanti).

Ho accennato alla Brexit. In questa fase di attesa, l’unica cosa che si possa fare è fissare alcuni punti fermi che possano aiutarci a preparare il futuro, indipendentemente dal risultato del referendum del 23. Ed allora, cominciamo con il dire che sulle procedure della PESC l’eventuale uscita della Gran Bretagna non avrebbe alcun effetto. In secondo luogo, una considerazione obiettiva della realtà ci dice che la ricerca di meccanismi diversi di integrazione diventa di giorno in giorno più necessaria. L’eventuale uscita della Gran Bretagna la renderebbe più urgente, ma l’esigenza esiste già adesso. E così per la difesa europea, nella quale comunque la Gran Bretagna non si impegnerebbe e dove è necessario uno sforzo da parte dei paesi maggiormente sensibili alla urgenza di realizzarla. Non che in questo campo si parta da zero. La PESC – e la sua costola di sicurezza, l’ex PESD ora PSDC – sono stati sin qui capaci di fare molto, con 11 missioni civili e 6 missioni militari in corso, 4 delle quali a comando italiano, a riprova che chi si lamenta dello “standing” del nostro Paese a Bruxelles forse dovrebbe documentarsi meglio.

Ovviamente nessuna PESC sarà mai realmente possibile senza una visione strategica. È attualmente in corso una profonda revisione delle linee elaborate da Solana nel 2003 – altri tempi, un altro mondo… – ad opera di un team in cui l’Italia, anche al di là dell’Alto Rappresentante Mogherini, è abbondantemente rappresentata, sia a livello quantitativo che qualitativo. Nonostante le migliori intenzioni e un lavoro finora decisamente defatigante, i problemi rimangono: mettere insieme le visioni strategiche di 28 Paesi che non hanno alcuna intenzione di “fare un passo indietro” rispetto alle proprie visioni nazionali rischia di trasformarsi o in un’inutile, infinita “lista della spesa” delle priorità strategiche di 28 Paesi diversi, oppure in una altrettanto inutile, vaga e diluita enunciazione di principî più o meno idealistici. L’“idealismo pragmatico”, che è stata sin dall’inizio la cifra del team negoziale UE e che in fondo è una buona definizione per la “*italian way*” nelle relazioni internazionali, sarà tanto importante quanto difficile da salvaguardare.

**Ferdinando Salleo:** ringrazio, anzitutto, Alessandro Azzoni per la chiara e coraggiosa esposizione che ha voluto darci di un’oscura e poco nota attività dell’Unione. Concordo con lui nel rimpiangere Solana e nel ritenere che una politica estera e di sicurezza richieda un’autentica visione strategica dell’Europa, compito assai difficile in sé per un’Unione che sembra privilegiare, forse anche esclusivamente, la visione economicistica rispetto a quella politica. La *ever closer union* non sembra essere la stella polare dell’Europa: in un mondo senza centro, nello scontro tra globalizzazione e frammentazione dello scenario in crisi e conflitti locali – anche senza menzionare il terrorismo e ISIS - l’attuale mediocre *leadership* continentale dovrebbe darsi un compito storico, quello dell’identità europea da cui invece sembra rifuggire rifugiandosi nel legalismo burocratico e nella grettezza contabile. In secondo luogo, l’eterogeneità dell’Unione attuale (mi riferisco all’allargamento “senza approfondimento” che abbiamo sciaguratamente tollerato in una visione byroniana e romantica dopo la fine dell’URSS) rende difficile conciliare il senso concreto delle esigenze di una politica europea, in un periodo gravido di pericoli, con le divergenti percezioni dell’interesse nazionale e, peggio ancora, con i crescenti e differenti nazionalismi dei nuovi membri, anche se non privi dei comprensibili timori per la propria sicurezza che gli incubi del secolo scorso ancora incutono. Molti nuovi membri, poi, immemori dei regimi della loro stessa storia recente e con non poco rischio di contagio, si stanno tra l’altro discostando dagli ideali di democrazia e Stato di diritto, dell’economia sociale di mercato che sono alla base del disegno europeo: è un fatto molto grave a cui si esita a reagire con gravi conseguenze per l’immagine stessa dell’Europa nella politica interna di ciascun membro.

A parte le egregie missioni di pace e qualche proclama che appare poco più di un *flatus vocis*, poco si vede che il SEAE possa fare senza avere a monte una vera politica che i leaders e lo stesso Alto Rappresentante sappiano fare. *Muddle through* e tiepidi documenti ripetitivi non possono certo ispirare i popoli europei, oggi più che mai protagonisti gelosi della politica e diffidenti delle *élites*. Infine, il dilagare dei movimenti nazional-populisti – un fenomeno che purtroppo condividiamo con l’America e forse con tutte le società in cui la spinta della globalizzazione ha generato un progresso diseguale e asimmetrico – prende come bersaglio proprio l’Europa: viene da chiedersi se non sia giunto il momento di rammentare il monito di Bismarck – *Primat der Aussenpolitik* – per dare alla politica estera europea quel ruolo di trazione ideale che ispiri nuovamente i popoli e da cui far discendere le decisioni economiche.

**Paolo Casardi:** nell’associarmi ai ringraziamenti per il tempo che Alessandro Azzoni ha voluto dedicarci e per l’acutezza della sua presentazione, vorrei attirare l’attenzione sul piano della Commissione per contenere la crisi migratoria, che l’On. Mogherini ha presentato al Parlamento Europeo il 7 giugno u.s. (*Migration Compact*).

Si tratta di un provvedimento che taglia trasversalmente un po’ tutte le considerazioni che Alessandro ci ha espresso e, dato che affronta i fondamenti della crisi e non più soltanto i sintomi, come è accaduto fino ad oggi, può essere definito un testo importante e molto vitale per l’UE. L’idea non è nuova e i meccanismi tutt’altro che facili a realizzarsi, però è un passo nella giusta direzione. Si tratta inoltre di un atto che appartiene alla Politica Estera e di Sicurezza Comune e non di un mero provvedimento economico, come dimostra il fatto che sia stato elaborato dal SEAE.

Il predetto piano risponde, come noto, all’iniziativa italiana, recante lo stesso titolo, che pure non s’inquadrava soltanto nell’ambito della cooperazione internazionale, ma costituiva un’iniziativa in risposta ad un’esigenza di sicurezza nazionale ed europea.

Mi sembra quindi che abbiamo un grande interesse a seguire da vicino gli sviluppi di tale piano, appena calato un po’ l’uragano della Brexit.

Salta ora agli occhi, come in risposta alla crisi migratoria, l’UE, con il *Migration* *Compact*, sia riuscita a concepire una sorta di *road map*, che coinvolge due soli Stati mediorientali e mediterranei, come il Libano e la Giordania e molti Paesi Africani, ma che in realtà lascia sostanzialmente scoperta, in questo campo, l’area mediorientale, per la quale non è stata lanciata nessuna operazione di sicurezza. Ci sono, è vero, degli accordi, come quello con la Turchia, ma è più che evidente che in quest’area, tra l’altro a noi molto vicina, soltanto un’iniziativa di pace può risolvere la crisi migratoria, come mi è capitato di sottolineare con una recente Lettera Diplomatica. L’Italia potrebbe avere un forte interesse a lanciarla e l’UE a sostenerla, o a farla propria.

In materia di sicurezza e difesa, vorrei sottolineare come si stiano realizzando risparmi con la partecipazione aperta ai partners ai programmi industriali di armamento, oltre che nel settore dell’omologazione e standardizzazione del materiale, ci sono anche importanti iniziative comuni per la formazione e la logistica. Tuttavia è senz’altro prematuro sperare di poter risparmiare attraverso la messa in comune di capacità operative. L’identità di difesa europea è ancora lontana da tale possibilità. Inoltre è bene ricordare come i partners europei e gli alleati Nato ci rimproverano di non ottemperare ai livelli minimi stabiliti per l’Italia per quanto riguarda il bilancio della Difesa.

**Maurizio Melani:** ringrazio anche io Alessandro Azzoni per la sua ampia ed esauriente esposizione ed interpreto alcune sue pessimistiche espressioni come provocazioni retoriche per sottolineare quanto sia necessario effettuare un deciso salto di qualità nel rafforzamento della dimensione dell’Unione Europea in materia di sicurezza e di difesa.

Le vicende britanniche, malgrado il rilievo oggettivo del Regno Unito per i mezzi di cui dispone in questo campo, aprono una opportunità che è indispensabile cogliere per realizzare progressivamente, di fronte alle molteplici sfide che l’Europa si trova a fronteggiare e su cui non mi soffermo, quella integrazione della cui necessità vi è una diffusa consapevolezza anche al livello di opinione pubblica diversamente che in altri settori.

Soprattutto negli anni in cui la PESC e la PESD (ora PSDC) sono state avviate, sono stati predisposti strumenti e procedure, incompleti a causa dei costanti freni britannici, che hanno comunque consentito operazioni di gestione delle crisi nei Balcani, in Africa e altrove tutt’altro che irrilevanti. Diversi Consigli Europei, con tutti i compromessi resi necessari dalle resistenze di Londra, hanno indicato gli approfondimenti da perseguire. Ma vi è poi costantemente stata una mancanza di volontà politica a dare seguiti concreti alle prospettive indicate in materia di messa in comune di assetti e capacità (“*pooling and arin*”), predisposizione di capacità autonome di pianificazione e conduzione delle operazioni, integrazione della base industriale e tecnologica per la difesa. A tale stato di cose hanno contribuito l’ostruzionistica posizione britannica ed anche gli alibi che questa ha fornito ad altri paesi.

La definizione di una nuova strategia di sicurezza di fronte alle sfide globali in corso, su cui ha lavorato l’Alto Rappresentante con un vasto concorso di contributi, può essere il punto di partenza su cui costruire, con l’impulso dei maggiori paesi fondatori, un rinnovato percorso.

Il processo di integrazione comporta economie di scala con conseguenti riduzioni dei costi a parità di efficacia. Al necessario aumento di questa efficacia e della correlata capacità di intervento nelle aree di crisi, cui ci richiama oggi anche l’alleato americano rivedendo diffidenze del passato, occorre destinare quanto meno una parte di tali benefici in termini di recupero di risorse e assicurare un finanziamento comune di una parte almeno dei costi delle operazioni militari e civili.

E’ un tema che si ricollega a quello della costituzione di una capacità di spesa comune tra i paesi che vogliano procedere verso una “*ever closer union*” recependo e andando oltre le indicazioni dei cinque Presidenti, dei vari documenti italiani dell’ultimo anno, di varie dichiarazioni franco-tedesche, italo-francesi, italo-tedesche e dei sei fondatori. Si dovrebbe trattare di un bilancio comune, di dimensioni ragionevoli, con risorse proprie per la gestione di alcune finalità comuni a determinati paesi che decidono in tal senso e che potrebbe emettere e garantire bonds per quelle finalità o alcune di esse.

Tra queste finalità dovrebbero esservi, per quanto possibile, quelle relative ad aspetti della sicurezza, della difesa e della gestione delle crisi, oltre agli investimenti per rilanciare la crescita e contrastare il disagio sociale che è fonte di insicurezza, alla gestione dei flussi migratori, dell’accoglienza, dell’integrazione e degli interventi nei paesi di transito e di origine, ad una politica industriale coerente con gli impegni presi in materia di contrasto ai cambiamenti climatici, nonché ad altre attività tra le quali auspicabilmente uno schema di assicurazione contro la disoccupazione. Anche tutti questi aspetti sono d’altra parte fattori cruciali per la sicurezza europea.

**Carlo Maria Oliva:** innanzitutto grazie a Alessandro Azzoni per l’interessante presentazione, ricca di spunti stimolanti. Avrei alcune considerazioni da svolgere e, forse, una domanda.

Circa il SEAE, ritengo che le sue difficoltà sono anche intrinseche, dovute ad una costruzione giuridica abbastanza bizantina, frutto di delicati compromessi. E’ peraltro indubbio che sono gli Stati membri ad avere la responsabilità primaria sul suo funzionamento e la sua efficacia. Pienamente d’accordo con Azzoni sulle caratteristiche di “Servizio”, che si affianca e non si sostituisce alle diplomazie nazionali. E’ un concetto che andrebbe chiarito ai politici ed ai *media*, che auspicano periodicamente la soppressione di gran parte della rete estera del MAE, resa a loro avviso obsoleta proprio dall’operato del SEAE.

Restando in argomento – e tenendo presente l’azione di freno che Londra ha costantemente svolto – l’eventuale Brexit potrebbe perfino rappresentare un’occasione per rilanciare e riorientare la politica estera dell’Unione in una direzione più consona ai nostri interessi nazionali.

Ho poi un’osservazione, forse provocatoria, circa la nostra partecipazione alle missioni PSDC (e lo stesso discorso vale per le missioni sotto gli ombrelli NATO e ONU). Il fatto che l’Italia partecipi attivamente è certo positivo e dimostra la validità dei nostri *assets*. Ho però l’impressione che tale partecipazione non sia sempre la risultante di una precisa valutazione strategica, anche di medio-lungo periodo, e che i “ritorni” non siano corrispondenti al nostro impegno.

Ad ogni modo, un tema di primario interesse per la dimensione esterna dell’UE è attualmente quello migratorio. Il *migration compact* rappresenta finalmente un tentativo di risposta unitario, ma, per il momento, si tratta di semplici affermazioni, la cui concreta applicazione non sarà certo semplice. Bisogna avere il coraggio di andare oltre il “politicamente corretto”, se non si vuole continuare a spianare la strada alle forze estremiste e populiste, e svolgere un’approfondita riflessione strategica su cui basare le diverse componenti della politica europea.

Infine, l’auspicio di un rinnovato impegno alla costruzione di una vera difesa europea, che si affianchi ed integri quella atlantica, è certo condivisibile, anche se ne discutiamo da decenni senza grandi risultati. Non va dimenticato però l’aspetto dei costi. Certo, risparmi ed economie di scala sarebbero possibili, ma, a mio avviso, non nell’immediato. I paesi europei coinvolti (cooperazione rafforzata?) verrebbero prevedibilmente chiamati ad un iniziale sforzo finanziario ulteriore (in linea, peraltro, con le aspettative americane). Dobbiamo esserne consapevoli.

**Gianfranco Verderame**: ho ascoltato con molto interesse l’esposizione di Alessandro Azzoni, che ringrazio per la completezza e la chiarezza del suo stimolante intervento.

Quando, ormai tanti anni fa, mi occupavo di politica estera europea, che ho seguito nel passaggio dalla Cooperazione Politica alla PESC di Maastricht e, soprattutto, di Amsterdam - nel cui negoziato sono entrato in prima persona accanto al mai dimenticato Silvio Fagiolo - si avvertiva, nonostante le inevitabili differenze di approccio fra i vari Stati membri, una forte tensione verso il rafforzamento di questa cruciale dimensione del processo di integrazione in una direzione per quanto possibile unitaria. Tutto il processo si svolgeva all’insegna del consolidamento della struttura istituzionale e del suo progressivo, ancorché lento, avvicinamento a quella propriamente comunitaria.

Non è certamente questa la sede per seguire in dettaglio gli sviluppi che si sono prodotti nella direzione di quello che può essere definito un processo di “contaminazione” tra metodo sovranazionale e metodo intergovernativo, con il secondo che è andava progressivamente, anche se ancora molto parzialmente, assumendo taluni caratteri proprî del primo. Ricordo solo che esso ha condotto al progressivo irrobustimento degli strumenti comuni; all’emersione di una figura – quello dall’Alto Rappresentante – dotata di una autonoma capacità di influenza sia nella fase preparatoria sia, seppur molto limitata, in quella deliberativa; nell’introduzione di meccanismi di flessibilità per temperare la rigidità della regola dell’unanimità; nella comunitarizzazione del bilancio della PESC, con i poteri che ne conseguono per il Parlamento Europeo; nell’affermazione del principio della coerenza fra i vari ambiti in cui si manifesta l’azione esterna dell’Unione, plasticamente riassunto nella collocazione istituzionale dell’Alto Rappresentante.

E qui interviene il paradosso: via via che questo processo andava avanti, arretrava la volontà politica degli Stati Membri di trasferirlo dalla carta dei Trattati alla realtà viva dell’azione comune. Vi hanno contribuito molti fattori, tra i quali certamente il tasso di eterogeneità crescente introdotto nella struttura dai successivi allargamenti, nonostante la loro forte giustificazione sul piano storico e della moralità europea, e in tempi più recenti l’emergere di situazioni di crisi che hanno inciso e stanno incidendo profondamente sulle motivazioni degli europei, facendo emergere pulsioni “difensive” e di ripiegamento su se stessi proprie delle fasi di passaggio.

Nella PESC come nel resto dell’edificio comunitario siamo giunti, io credo, ad un passaggio cruciale. L’Europa non può continuare indefinitamente ad avanzare, come diceva Delors, “*le visage caché*”.

Anche in relazione alla vicenda britannica, si parla sempre più frequentemente e apertamente della necessità di una diversa organizzazione del processo di integrazione, recuperando coesioni originarie e costruendo intorno ad esse una nuova e più articolata architettura. Penso anch’io che sia arrivato il momento di farlo, o almeno di pensarci seriamente. Non credo però che, seppure vi riuscissimo, avremmo risolto tutti i nostri problemi.

Innanzitutto perché regolare i rapporti fra le diverse articolazioni in cui dovesse essere frammentato il processo di integrazione non sarà facile. Inoltre, perché ci sono problemi, come quello migratorio, la difficoltà della cui soluzione cresce proporzionalmente al ridursi dell’ambito nel quale sono affrontati: sarebbe pensabile, dal punto di vista della sostenibilità economica, un “*migration compact*” a sei? Qualcuno, nel corso del nostro dibattito, ha posto lo stesso problema con riferimento ai costi della difesa. Potrebbe esserlo, ma allora il vincolo tra i partecipanti dovrebbe essere molto più stringente e la messa in comune delle risorse molto più significativa. Infine, la dimensione politica. L’Europa si è allargata ai paesi dell’est ed ha messo più di un piede nei Balcani per una visione politica di stabilità. Un allentamento dei legami infra-europei rischierebbe di rendere il perseguimento di questo obiettivo ancora più difficile di quanto non lo stiano rendendo già oggi le derive di alcuni dei nostri partner dell’est europeo. Ne potrebbero derivare tensioni ancora più forti anche in ambito NATO.

Oggi abbiamo un quadro nel quale scaricare le tensioni e cercare di comporle, in un processo lento e spesso molto meno efficace di quello che sarebbe auspicabile e necessario. Non che questo quadro debba essere salvaguardato per forza: c’è una bella differenza fra il cercare di comporre le tensioni ed essere costretti a misurare la propria velocità sul vagone più lento, specie quando questo vagone minaccia ad ogni scambio di prendere un’altra strada e di far deragliare, con i suoi sbandamenti, l’intero convoglio, come nel caso di alcune delle concessioni che – improvvidamente, a mio parere – ci siamo impegnati a fare alla Gran Bretagna in caso di sconfitta del Brexit.

Nei suoi documenti il Circolo di Studi Diplomatici ha ripetutamente osservato che, in fondo, l’Europa a più velocità esiste già (Euro, Schengen, cooperazione negli affari interni e di giustizia) ed è sufficientemente regolamentata. Una ulteriore frammentazione potrebbe non essere indolore, come già non indolore sono alcune della concessione fatte al Regno Unito. Essa comunque dovrebbe essere accompagnata da un surplus di integrazione su quello di quanti vorranno continuare a rappresentare il “nucleo duro” del processo.

Il cammino verso un’Europa a vocazione federale che sembra sempre più difficilmente praticabile nell’attuale conformazione dell’Unione dovrebbe essere non solo ripreso nella diversa conformazione, ma anche accelerato ed approfondito. E non so se tutti, anche nel nostro Paese, ne siano veramente consapevoli.

**Adriano Benedetti:** desidero associarmi convintamente al coro di elogi che sono stati riservati alla esposizione di Alessandro Azzoni. Non capita spesso ascoltare –sia pure in un ambito ristretto e riservato come il nostro – una illustrazione delle questioni ispirata a tanta lucidità, realismo e disincanto anche se senza rinunciare agli indispensabili ideali ed obiettivi da raggiungere. Anche da parte mia un grazie sincero.

Per quanto attiene alla sostanza delle affermazioni del ministro Azzoni mi permetto solo di rilevare, in relazione alla creazione e al funzionamento del servizio diplomatico europeo, che il mio timore è che il servizio sia stato istituito in ottemperanza al principio, e alla speranza, che lo strumento alla fine dia vita a quella funzione, una politica estera comune, che in realtà non c’è e che si auspica vivamente possa prendere il via. E’ lo stesso timore che mi spinge a valutare con perplessità tutti gli annunci che fanno stato della intenzione di creare a breve il corpo della “Guardia Costiera Europea”: nuovamente daremmo corso allo strumento per occultare la verità – palese tuttavia ormai a tutti - che una politica immigratoria comune non esiste.

E così arrivo alla considerazione secondo cui tutta la costruzione europea minaccia di crollare anche sotto il peso della sua retorica. La retorica è utile e necessaria per l’esercizio di qualsiasi potere pubblico. Ma quando il divario fra proclamazioni e realtà diventa troppo ampio, essa risulta controproducente. E non v’è dubbio che l’attuale “surplus” di retorica alimenta il crescente deficit di credibilità dell’UE. C’è una sovraproduzione verbale, con conseguenze negative, quando si continua a invocare il salto di qualità politico ed istituzionale verso nuovi assetti federativi, mentre la realtà delle opinioni pubbliche europee sembra sempre più allontanarsene; oppure quando ci si impegna in grandi promesse di ripresa economica, mentre i dati persistono nel segnare il passo; oppure quando ci si ammanta dei grandi ideali delle frontiere aperte e della dignità dell’uomo, e poi si pratica invece - senza volerlo dire – una politica di contenimento degli arrivi dei migranti (come nel caso dell’intesa con la Turchia), che comunque, nella percezione pubblica, è ben lungi dall’ottenere il risultato da molti auspicato.

E’ sempre di sovrabbondanza di parole e di attese che si può parlare in relazione al “*Migration Compact*”. Se ne parla in termini “salvifici” come se avessimo trovato la chiave risolutiva immediata del problema. In realtà è una vecchia idea che, ovviamente, sotto il profilo razionale indica un corretto approccio al problema, ma che deve scontare una serie di difficoltà. Innanzitutto se l’idea verrà perseguita con coerenza sull’arco di decenni, il programma potrà portare effettivamente a risultati positivi, ma solo nel lungo termine. Inoltre, in aggiunta a dover superare il problema non indifferente del reperimento delle risorse certamente ingenti, non si deve sottovalutare la circostanza che, per poter rendere i suoi frutti, ogni progetto di sviluppo nel Terzo Mondo dovrà avvalersi della sincera ed onesta cooperazione delle élites locali. Al di là di visioni ottimistiche, sempre legittime, non è irrealistico pensare che le sfide che lo sviluppo porrà a tanti paesi, soprattutto dell’Africa sub-sahariana, possano trovare talvolta strutture di governo e di società non sempre in grado di accoglierle adeguatamente: con la conseguenza che i flussi migratori potrebbero continuare massicci per molti anni. E allora, nella prospettiva di lungo periodo, non ci si può, sia pure solo tentativamente, sottrarre alle ipotesi alternative o di una prolungata immissione di grandi porzioni di umanità, soprattutto africana, nei nostri paesi sino a cambiarne la fisionomia sociale e il profilo culturale: ipotesi questa che non pochi europei continuano a ritenere non solo del tutto possibile ma anche positiva nel contesto della globalizzazione; oppure di una forte sollecitazione, per quanto improbabile ed apparentemente antistorica, affinché nei nostri paesi si intraprendano iniziative di stampo neo-coloniale – ancorché sotto l’usbergo di organizzazioni multilaterali - per arginare i flussi e riportare ordine e progresso nei paesi di origine dilaniati da collasso statuale, lacerazioni socio-economiche e pulsioni terroristiche.

Ma anche al di là di tali scenari drammatici – che potrebbero pure non realizzarsi - resta il fatto che la posizione negoziale dell’UE nella trattativa con i paesi africani, per il lancio delle iniziative di cui al “*Migration Compact*”, risulterebbe ben diversa a seconda che le nostre frontiere rimanessero aperte ed indifese di fronte ai flussi di profughi e migranti, oppure che si adottassero misure che ostacolino incisivamente l’arrivo di flussi “irregolari”. Inutile dire che la capacità negoziale sarebbe molto più forte nella seconda, anziché nella prima, ipotesi.

Ho registrato, infine, con preoccupazione la considerazione del collega Azzoni secondo cui un esito favorevole al Brexit potrebbe propiziare iniziative analoghe in altri paesi membri.

**Francesco Corrias:** mi complimento con il relatore per l’accurata franchezza con cui ha presentato lo stato dell’arte della dimensione politica dell’Unione. Dico dimensione politica senza ulteriori qualificazioni anche se in questa sede l’attenzione dovrebbe essere concentrata, come suggerisce il titolo di questo Dialogo, su quella che denominiamo, forse oggi impropriamente, politica estera, un distinguo che appare oggi sempre più anacronistico in un quadro di sistema mondiale globalizzato.

Della politica estera dell’Unione, è stato qui detto senza reticenza con franchezza, non vi è neanche la parvenza. Vi sono embrioni di strumenti comuni formalmente operativi come la rete diplomatica ma che fa capo ad un responsabile il cui ruolo è quello di fare una sintesi necessariamente di compromesso fra le varie posizioni dei singoli membri necessariamente al ribasso e questo solo sui temi che toccano la sfera della sicurezza. Encomiabile come viene svolto il suo ruolo di stimolo e di proposta, ma il metodo rimane quella della possibile concertazione sulla base dell’unanimità, conflitti d’interesse, dichiarati e non, fra i diversi partners permettendo. E qui entriamo nell’ignoto. La politica estera intesa come politica della sicurezza è intimamente legata alle problematiche della proiezione esterna di un paese o di un sistema in tutte le sue dimensioni in cui il ricorso allo scontro frontale armato o è diventato non solo irrealistico ma impossibile. Il problema della sicurezza è diventato di fatto intimamente legato a tutti gli altri fattori che determinano l’interesse nazionale o di gruppo.

Se questo il quadro in cui dobbiamo oggi muoverci, la denuncia che viene qui chiaramente e con coraggio fatta del mancato decollo di una parvenza di politica estera europea, è praticamente il riconoscimento di un fallimento del progetto europeo rispetto agli stessi principî costitutivi sottoscritti da un’Europa che aveva sperimentato nel suo passato storico i limiti e le impossibilità di un sistema parcellizzato.

Vedo nelle parole del nostro relatore una denuncia di fallimento a cui si vuole dare una risposta. Viene prospettato un lavoro capillare alla base per una nuova sensibilizzazione delle opinioni pubbliche europee sulla necessità di un cambio di passo nel definire e programmare una politica estera europea.

Ne abbiamo il tempo? Come è ritenuto possibile ormai distinguere fra interessi di politica interna e di politica estera quando ormai mercati ed iniziative economiche/finanziarie hanno una dimensione transfrontaliera ed intercontinentale?

Il tempo stringe per dare una risposta. Ritengo che siamo giunti in una fase dei rapporti internazionali dove per non soccombere è necessario applicare criteri di razionalità nella difesa dei singoli interessi che non possono prescindere dal contesto globale dove essi si muovono, un problema politico non rinviabile nella sua soluzione. Se l’Europa ha una sua valenza di sistema deve ora, in questa fase storica dell’evoluzione degli equilibri mondiali, rivedere i suoi comportamenti ed il suo modo di esistere sia sul piano suo interno che nella sua proiezione esterna.

E’ un auspicio.

**Laura Mirachian:** ringrazio Alessandro Azzoni per l'approccio disincantato che ha caratterizzato i suoi interventi. Brexit rischia di inferire all’Unione il colpo più duro della sua storia. Avremo forse l’occasione, e lo auspichiamo vivamente, per rivedere i termini delle intese che legano i suoi Stati Membri 'residuali', ivi incluso sul versante PESC. Da Ginevra, ove ho servito per quattro anni, il malfunzionamento della PESC è sempre risultato particolarmente evidente. L'ottima collega Capo Delegazione UE, Mariangela Zappia, sedeva in fondo all'emiciclo, accanto alle ONG, e dal suo status di osservatore parlava per ultima dopo che i 28 avevano occupato ogni spazio con interventi molto spesso disomogenei. Non solo. Dopo che interminabili coordinamenti comunitari avevano scrutinato riga per riga il testo del suo intervento, quasi sempre rivoltandolo come un calzino, mettendo a dura prova la sua encomiabile infinita pazienza. Finché un giorno il collega britannico, uno dei più rumorosi, propose o meglio impose, in capo ad ogni testo UE, la formula secondo cui l'intervento era "a nome della UE e dei suoi Stati Membri" , una blindatura assoluta. Non finiva qui, perché a Ginevra fu anche sdoppiata la figura del Capo Missione con la nomina di un secondo Ambasciatore per conto della Commissione. Nel complesso, uno scenario emblematico dell'inesistenza di qualsiasi margine di espressione di una politica estera europea coesa. Conseguenza, a quanto consta, delle dinamiche interne bruxellesi e altresì della 'sconfitta' subita a New York in sede di approvazione di una Risoluzione che riconoscesse alla UE una personalità giuridica distinta dopo le intese di Lisbona. Come potrebbe questa PESC attivare una politica coerente e compiuta nelle aree di crisi, in primis in un vicinato in preda a un travaglio epocale che stinge drammaticamente in territorio europeo? attuare quella strategia 'integrata' - correttamente avanzata da parte italiana con il '*migration compact*' - che si renderebbe necessaria e urgente per fermare, se non risolvere, le crisi esterne che incombono? Lo shock Brexit potrebbe funzionare in positivo come motore di una riflessione profonda che abbia risvolti concreti anche sul versante della proiezione europea di politica estera? E' ciò che ci auguriamo.

**Alessandro Azzoni: (sintesi)**

Nel corso del dibattito è stato ampiamente toccato, tra gli altri, il tema delle migrazioni, un fenomeno ormai strutturale che come tale deve essere affrontato. Dobbiamo guardarci dal rischio di una narrativa nazionale che vede i concetti del *Migration Compact* accettati ormai tranquillamente da tutti a livello continentale. Purtroppo non è così e, pur con tutta l’ammirazione per il metodo vincente scelto per propugnare la nostra visione, molti saranno gli ostacoli frapposti alla concreta realizzazione degli obiettivi enunciati.

**Roberto Nigido:** dirò poche parole a conclusione di questo interessante, anche se non incoraggiante, Dialogo sullo stato attuale della politica estera e di difesa comune europea e sulle sue prospettive, anche per cercare di sintetizzarne il senso; senza pretendere peraltro di ridurre a valutazioni unitarie le opinioni che sono state espresse dai soci.

Una prima constatazione da fare è che non può esistere una vera ed efficace politica estera e di difesa comune in assenza di unione politica tra i Paesi Membri, essendo la politica estera la risultante della composizione e armonizzazione di tutte le politiche e di tutti gli interessi della Entità cui fa capo. E’ possibile invece condurre azioni comuni di politica estera attraverso il raggiungimento di un punto comune di mediazione tra i diversi interessi dei Paesi Membri; ma si tratta evidentemente di soluzioni al ribasso. L’ultimo ampliamento (nel 2004) ai Paesi dell’Europa centrale e orientale, portatori di storie, tradizioni e percezioni dei pericoli esterni così diverse da quelle dei Paesi dell’Europa occidentale, ha ulteriormente accresciuto le difficoltà. Ne è prova anche il fatto che, mentre i metodi di lavoro si affinavano e tendevano ad evolvere in direzione meno intergovernativa, la volontà politica di fare politica estera in comune arretrava.

Ciò ovviamente non significa che sia inevitabile abbandonare l’impresa, così come le attuali difficoltà in materia di integrazione economica e di gestione comune delle frontiere esterne non devono indurci ad abbandonare il progetto di tendere verso l’unione politica.

Il Servizio Esterno Comune per la Politica Estera e di Difesa ha dato risultati inferiori alle speranze, nonostante gli investimenti fatti - in termini quantitativi - in materia di risorse umane e finanziarie. E’ essenziale, al fine di migliorarne l’efficacia, che esso operi come una struttura al servizio delle diplomazie nazionali e non come la ventinovesima diplomazia europea, in concorrenza con le altre 28, e che la selezione del personale sia più accurata: va abbandonato il manuale “Cencelli” della ripartizione per quote nazionali indipendentemente dalla qualità. E’ comunque urgente dare alla politica estera comune una visione strategica aggiornata: l’Alto Rappresentante e il suo Servizio vi stanno lavorando.

Le potenzialità di una maggiore integrazione sono più evidenti in materia di difesa, anche per ridurre i costi complessivi e comunque per spendere meglio le risorse allocate nei Paesi Membri a questo settore. Un diverso, possibile orientamento degli Stati Uniti in materia di strategia nazionale di sicurezza e difesa dopo le prossime elezioni presidenziali potrebbe rendere questa prospettiva ineludibile.

E’ stata infine espressa la valutazione prevalente che una possibile uscita della Gran Bretagna dall’Unione Europea in caso di vittoria dei “sì” al referendum del 23 giugno non indebolirebbe l’Unione sul piano della politica estera e di difesa comune. Anzi: la Gran Bretagna ha costituito infatti un costante elemento frenante su questo fronte, anche se le difficoltà non vengono solo da Londra.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»

Direttore Resp.: Roberto NIGIDO

Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l’associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – [www.studidiplomatici.it](http://www.studidiplomatici.it/) – e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)

Conto corrente postale del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI n. 62027008

Conto corrente bancario: UniCredit Banca di Roma - Agenzia ROMA Via del Corso “C”

Via del Corso, 374 -00186 Roma

c/c n° 000401005051 - CAB: 05154 ABI: 02008 IBAN: IT 50 M 02008 05154 000401005051

Codice BIC SWIFT: UNCRITM1745