**Studi per il Ministero degli Affari Esteri**

**Documento di sintesi**

La presente relazione dà conto del progetto del Circolo di Studi Diplomatici, concordato con il Ministero degli Affari Esteri/Unità di Analisi e Programmazione, per la realizzazione di una serie di analisi e di studi su temi politici di particolare rilevanza indicati come prioritari per la revisione strategica della politica estera italiana. Il progetto complessivo di ricerca si è articolato su sei Dialoghi Diplomatici, che come noto costituiscono una delle tradizionali forme di espressione del Circolo.

Nel dettaglio:

- tre Dialoghi sono stati dedicati ai temi europei.

Con il primo, svoltosi il 20 febbraio sul tema **“Ripensare il passato per costruire il futuro: un nuovo paradigma per l’Europa?”,** il Circolo ha inteso contribuire alla riflessione sul futuro del processo di integrazione europea anche nella prospettiva delle allora imminenti celebrazioni del sessantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma. Vi hanno partecipato la dottoressa Beatrice Covassi, Capo della Rappresentanza in Italia della Commissione Europea, il dottor Achille Albonetti, direttore della Rivista “Affari Esteri” e già componente della delegazione italiana ai negoziati per la redazione dei Trattati di Roma, il Professor Vincenzo Guizzi, già Vice Segretario Generale della Camera dei Deputati e il Consigliere Pierluigi D’Elia, Capo dell’Ufficio IV della Direzione Generale per l’Unione Europea del Ministero degli Affari Esteri.

Nel secondo, svoltosi il 26 giugno sul tema **“Perché una difesa europea?”,** sono state approfondite le ragioni che rendono sempre più urgente il rafforzamento della dimensione europea di sicurezza e di difesa e le condizioni perché ciò possa concretamente verificarsi. Vi hanno partecipato, come ospiti esterni, il Generale Giuseppe Cucchi, già Segretario Generale del DIS e Rappresentante Militare italiano presso la NATO e l’Unione Europea, e il Ministro Plenipotenziario Lucio Demichele, Capo dell’Unità PESC/PESD del Ministero degli Esteri.

Il terzo Dialogo, svoltosi il 16 ottobre sul tema **“Italia, Francia e Germania nell’Unione post Brexit”,** ha consentito una riflessione molto approfondita sul ruolo del nostro Paese in una fase nella quale appare sempre più urgente e necessario che da parte del “nucleo storico” dei fondatori venga un nuovo impulso al processo di integrazione. Il dibattito si è avvalso dei contributi del Dottor Pierluigi Ciocca, già Vice Direttore Generale della Banca d’Italia e coautore, fra l’altro, di un recente saggio sulla Germania e l’Europa, e del Ministro Plen. Fabrizio Bucci, Vice Direttore Generale della Direzione Generale per l’Unione Europea del Ministero degli Esteri.

- Un Dialogo, svoltosi il 10 aprile, è stato dedicato al tema **“ Sistema produttivo italiano e grandi aree emergenti: quale strategia per essere competitivi?”.** Vi hanno partecipato la dottoressa Camilla Cionini Visani, Direttore per l’Internazionalizzazione della Confindustria e il Ministro Plen. Vincenzo De Luca, Direttore Generale per la Promozione del Sistema Paese del Ministero degli Esteri.

- Un quinto Dialogo si è svolto il 29 maggio sul tema **“Il contributo italiano per la stabilizzazione della regione Mediterraneo-Medio Oriente: una nuova architettura di sicurezza (l’esperienza di Helsinki?)”.** Vi hanno partecipato il Professor Vittorio Emanuele Parsi, docente ordinario di Relazioni Internazionali presso l’Università Cattolica di Milano, il Capitano di Vascello Stefano Romano, direttore della Rivista Marittima, ed i Ministri Plen. Diego Brasioli ed Enrico Granara, rispettivamente Direttore Centrale per il Mediterraneo e il Medio Oriente e Coordinatore per il Mediterraneo presso il Ministero degli Esteri.

- Il sesto ed ultimo Dialogo del ciclo, svoltosi l’11 dicembre, è stato dedicato a **“Un anno dell’America di Trump”.** Vi ha partecipato il Professor Massimo Teodori, già Ordinario di Storia ed Istituzioni degli Stati Uniti presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università di Perugia e Presidente della Fondazione Italia-USA.

**Sintesi del Dialogo Diplomatico “Ripensare il passato per costruire il futuro: un nuovo paradigma per l’Europa?” - 20 febbraio 2017**

Tutti gli intervenuti nel dibattito hanno condiviso la consapevolezza che il processo di integrazione sta attraversando una fase cruciale della sua ormai sessantennale storia. L’Unione Europea vive una duplice crisi: quella del consenso delle opinioni pubbliche e quella del continuo affievolimento della coesione fra i suoi membri intorno alla direzione ed al contenuto stesso del processo di integrazione. Da una parte promesse tradite ed aspettative non realizzate. Dall’altra crescente difficoltà di trovare una base comune tra i partner europei e conseguente incapacità di dare soluzioni condivise ai problemi e risposte comuni alle esigenze. Ed è così che riprendono vigore le spinte sovraniste, cavalcate purtroppo da una classe politica spesso incapace dello “sguardo lungo” che pur sarebbe necessario di fronte alla dimensione dei problemi del nostro tempo. Bisogna uscire da questa situazione, nella consapevolezza che nel mondo di oggi frammentazione diventa sempre più sinonimo di debolezza.

Il dibattito ha messo in evidenza che la strada non può essere quella del ritorno al passato: in un mondo multipolare le singole sovranità nazionali rischiano l’irrilevanza e la marginalità rispetto alla complessità delle sfide ed ai cambiamenti in atto nell’articolazione dei rapporti di forza sulla scena internazionale.

Il Parlamento Europeo ha dato un importante contributo alla riflessione sul futuro del processo di integrazione in una duplice ottica: quella delle iniziative che possono essere prese per migliorare il funzionamento dell’Unione senza modificare i Trattati, ma sfruttandone tutte le potenzialità evolutive, e quella di una revisione organica ed approfondita del Trattato di Lisbona.

Nella prima prospettiva rientra certamente il rafforzamento della capacità dell’Eurozona di dare impulso alla crescita attraverso una strumentazione adeguata, anche dal punto di vista delle risorse mobilitabili allo scopo, e dotata di piena legittimità democratica.

 E vi rientrano anche le cooperazioni rafforzate e strutturate come strumenti, a Trattato invariato, capaci di superare l’ inevitabile modestia del minimo comune denominatore imposta dalla disomogeneità crescente fra gli Stati membri nell’approccio al processo di integrazione. Le cooperazioni rafforzate e strutturate a partire da un nucleo sufficientemente omogeneo di Stati ed aperte alla partecipazione, anche successiva, di chi lo desideri non sono pensate per dividere, ma per aprire nuove strade all’integrazione. Non sono una fuoriuscita dal quadro complessivo, ma ne costituiscono un approfondimento in settori specifici, che non mette in discussione la prosecuzione delle altre politiche comuni previste dai Trattati e rispetta, in questo ambito, le posizioni di tutti i partner. Nel dibattito sono stati evocati alcuni degli ambiti possibili: da quello della sicurezza e della difesa a quello dello sviluppo della dimensione sociale e della cooperazione negli affari interni e di giustizia. A quest’ultimo riguardo è stata ricordata l’iniziativa portata avanti da un gruppo di Stati membri per la realizzazione di una Procura Europea ed è stato espresso l’auspicio che si realizzino presto le condizioni che consentano all’Italia di parteciparvi.[[1]](#footnote-0)

Ma c’è la seconda prospettiva, e cioè quella che guarda ad un futuro indistinto ma necessario di riflessione sui miglioramenti che possono essere apportati all’assetto presente dell’Unione. Indistinto, perché la situazione attuale dell’Europa, con importanti e delicati appuntamenti elettorali in alcuni paesi chiave, non consente di immaginare iniziative coraggiose di riforma dei Trattati. E tuttavia necessario, perché prima o poi tutti i nodi vengono al pettine, ed anzi alcuni ci sono già arrivati.

Da parte di molti intervenuti è stata sottolineata la distorsione dell’equilibrio istituzionale costituita dalla deriva sempre più accentuata verso la prevalenza della dimensione intergovernativa rispetto al tradizionale metodo comunitario, che non solo non ha risolto i principali problemi sul tappeto, ma ne ha allontanato, quando non reso impossibile, la soluzione. Da questo punto di vista, la necessità di tornare alla visione originaria del processo di integrazione, affidato all’azione delle Istituzioni progressivamente rafforzate nella loro legittimazione democratica, appare sempre meno eludibile. Nel Trattato di Roma erano presenti tutti i germi di una evoluzione possibile attraverso la quale la costruzione europea avrebbe potuto gradualmente assumere una vita propria negli ambiti in cui la sovranità è gestita in comune: l’autonomia finanziaria attraverso il sistema delle risorse proprie, il monopolio di proposta legislativa in capo ad una istituzione terza, la previsione della generalizzazione del voto a maggioranza e dell’elezione dei membri del Parlamento Europeo a suffragio universale e diretto, la giurisdizione esclusiva della Corte di Giustizia. Al di fuori di questo metodo non si dà integrazione, ma al massimo collaborazione volontaristica nella quale le decisioni al ribasso tarate sul minimo comune denominatore, quando non l’immobilismo dei veti incrociati, e gli sbandamenti egemonici, sono sempre dietro l’angolo. Su questa strada c’è solo la crescita della delusione delle opinioni pubbliche per le risposte mancate alle loro esigenze e il risorgere dei nazionalismi.

Se l’esigenza di fondo è, e non può non essere, quella di dare risposte concrete ad esigenze concrete, essa è la stessa che avevano di fronte i padri fondatori, in una situazione molto più tragicamente difficile dell’attuale. Solo che noi ci stiamo allontanando sempre più dal metodo che essi indicarono e dalle idealità che lo caratterizzavano. E’ indispensabile allora recuperare la dimensione sovranazionale dell’assetto istituzionale negli ambiti che, come il Mercato Interno, non possono che restare comuni, e svilupparla ulteriormente nei nuovi ambiti di integrazione tra gli Stati che vorranno realizzare fra di loro una vera unione politica. E questo è necessario specialmente con riferimento all’euro. Se per il funzionamento del Mercato Interno può bastare un complesso di regole condivise e di istituzioni preposte alla loro osservanza, l’euro ha bisogno di qualcosa in più: ha bisogno di un governo. E un governo europeo dell’economia è pensabile solo nel quadro di una unione politica di stampo federale.

Ne verranno fuori due Europe, una centrata sul Mercato Interno e l’altra rivolta all’unione politica? E’ possibile. Ma il passaggio dall’una all’altra dovrà riguardare l’intensità dell’integrazione e non il suo carattere sovranazionale, che dovrà restare la base dell’intero edificio. Se non si accetta questo presupposto, viene a cadere la ratio stessa della partecipazione al processo di integrazione, come hanno dimostrato gli inglesi con il loro rifiuto di una Europa integrata in senso sovranazionale.

Nel corso del dibattito è stata infine sottolineata la necessità di contrastare la sfida politica costituita dall’irrazionale e sovente strumentale euroscetticismo nazional-populista con la coraggiosa riproposizione di un orizzonte ideale per opinioni pubbliche sempre più disorientate e confuse.

**Sintesi del Dialogo Diplomatico “Perché una difesa europea?” - 26 giugno 2017**

Il Dialogo ha consentito una disamina ampia ed approfondita di un tema di grande e crescente rilevanza nella prospettiva dello sviluppo e del consolidamento della dimensione politica dell’Unione Europea e della sua evoluzione verso una struttura integrata anche in questo delicatissimo settore.

Pur senza pretese di esaustività, data la complessità e la molteplicità dei temi confluiti nel dibattito, si riassumono qui di seguito gli elementi di maggiore interesse emersi dalla discussione, anche nella prospettiva delle indicazioni che se ne possono trarre per orientare l’azione del nostro Paese.

E’ emersa con forza ed è stata ampiamente condivisa dai partecipanti al dibattito l’esigenza che l’Unione Europea proceda con determinazione nel rafforzamento della cooperazione e dei processi di integrazione in materia di difesa sullo sfondo di una situazione internazionale caratterizzata da molteplici archi di crisi anche ai confini fisici dell’Europa tali da influire negativamente sulla sua sicurezza, e dall’infittirsi di sfide non convenzionali quali il terrorismo nelle sue multiformi manifestazioni e il fenomeno migratorio in tutta la complessità delle sue componenti. Ugualmente condivisa è stata la consapevolezza che di fronte ai segnali ambigui che vengono dalla nuova Amministrazione americana è necessario oggi più che mai accrescere la capacità dei paesi europei di essere fornitori di sicurezza e non solo fruitori di una sicurezza in gran parte assicurata dall’alleato d’oltre oceano.

Se questo è il risultato verso il quale occorre tendere bisogna anche essere consapevoli degli ostacoli che sarà necessario affrontare per superare lungo il percorso e delle condizioni che possono rendere più difficile il conseguimento dell’obiettivo.

Sul piano politico, innanzitutto. Qui il problema si sdoppia: da una parte, sul piano interno all’Unione, la volontà politica dei Paesi membri di darsi le strutture necessarie per sostenere una vera Politica Estera e di Sicurezza Comune. Dall’altra, sul piano internazionale, la visione del futuro del rapporto transatlantico e, in questo quadro, dell’interazione con la NATO.

Sul primo punto, i segnali sono obbiettivamente contraddittori. Da un lato la prospettiva della Brexit - con il venir meno del freno che il Regno Unito ha tradizionalmente rappresentato per lo sviluppo dell’integrazione anche nel settore della difesa, nonostante la “svolta” di Saint Malo - ha messo in moto una dinamica che vede nel rafforzamento della cooperazione europea in materia di difesa l’ambito che molti stati membri sembrano aver individuato per dare un rinnovato impulso politico al processo di integrazione. Dall’altro le manifestazioni di scarsa o nulla coesione e solidarietà fra i partners europei che si registrano in questi tempi soprattutto in campo migratorio rendono difficilmente ipotizzabili percorsi comuni al di là di una certa soglia di cooperazione e di integrazione, e questo anche se la volatilità dei segnali sulla copertura difensiva americana potrebbe indurre i Paesi nordici e dell’Europa Centro Orientale ad una disponibilità maggiore che in passato.

In molti interventi è stato sollevato il problema dell’essenziale rapporto fra difesa e politica estera, essendo evidente che i due ambiti non possono essere disgiunti e che l’uso del dispositivo di difesa - quale che siano i contorni che esso finirà per assumere nel quadro europeo - non può che poggiarsi su una valutazione della complessiva situazione di politica estera e dell’interesse di un approccio comune.

Anche in questa materia, quindi, si conferma la validità dello strumento delle cooperazioni ristrette e, nel campo della difesa, della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) tra i Paesi che vogliano intraprendere la strada di una maggiore integrazione, alla quale per la prima volta il Consiglio Europeo svoltosi pochi giorni prima del Dialogo di cui qui si dà conto ha concretamente aperto la strada. La circostanza che Francia e Germania abbiano negli ultimi tempi confermato la prima e dimostrato la seconda una nuova volontà di progredire in questa direzione costituisce uno sviluppo certamente positivo. Dopo le recenti elezioni presidenziali, Parigi rinnova una ambizione centrata sui suoi interessi nazionali soprattutto in Africa e Medio Oriente ed attenta alla loro difesa, mentre Berlino, anche in ragione dei suoi storici legami con i Paesi dell’Europa centro-orientale, potrebbe essere indotta a privilegiare il linguaggio dell’inclusione. L’equilibrio potrebbe essere non facile da trovare, e ciò apre al nostro Paese ulteriori spazi per inserirsi fattivamente nel dialogo/confronto della coppia franco-tedesca e contribuire alla ricerca della sintesi possibile che non diluisca la prospettiva di progressi reali nell’integrazione anche nel settore della difesa comune.

La consapevolezza che per gli europei il rapporto transatlantico resta il pilastro fondamentale della propria sicurezza è stata ribadita con forza nella maggior parte degli interventi, così come la necessità di un approccio che eviti la trappola della contrapposizione tra subordinazione ed autonomia confrontativa. Si può accrescere la capacità dell’Europa di essere “fornitore” di sicurezza senza per questo pregiudicare l’insostituibile copertura della NATO attraverso un approccio che faccia perno sul concetto della indivisibilità della difesa sia all’interno del perimetro europeo che nel quadro del rapporto transatlantico. Senza entrare in questa sede nel merito del problema del riequilibrio degli oneri fra una sponda e l’altra dell’Atlantico richiesto a gran voce dal Presidente Trump, la determinazione dei Paesi europei ad accrescere le proprie capacità difensive e soprattutto a razionalizzarle in un quadro per quanto possibile integrato consentirà anche di affrontare con una consapevolezza diversa il rapporto con l’alleato americano, cercando di recuperare la necessaria trasparenza e fiducia reciproca, che rischiano di attenuarsi pericolosamente in un momento in cui la nuova Amministrazione, con l’accento sull’obiettivo apertamente perseguito dal Presidente Trump dell’“America first”, esprime una linea fortemente ambigua in merito al rapporto con l’Europa.

Grande attenzione è stata data nel dibattito al problema della razionalizzazione delle strutture di difesa ed alla cooperazione nel settore degli armamenti, da molti considerati come la vera “cartina di tornasole” di ogni possibile sviluppo in materia, anche in considerazione del fatto che i contrapposti interessi e il gioco delle alleanze con partner extraeuropei rendono le industrie nazionali degli armamenti riluttanti ad accettare le razionalizzazioni che la concentrazione della produzione di sistemi d’arma comporterebbe. Una maggiore operatività dell’Agenzia Europea per gli Armamenti appare essenziale al riguardo, così come la rapida realizzazione del Fondo Europeo per la Difesa richiamato nelle conclusioni del Consiglio Europeo del 22 e 23 giugno.

Nel dibattito si è inserito infine anche il tema della deterrenza nucleare che, dopo la Brexit, resterebbe nel quadro dell’Unione appannaggio della sola Francia. Nella prospettiva di una vera difesa comune sembra difficile sottrarsi dal prendere in considerazione anche questo aspetto, se non come condivisione dello strumento (è noto che per i francesi *“le nucleaire ne se partage pas*”), almeno come condivisione della deterrenza da esso indotta, pur nella consapevolezza della difficoltà che ciò comporta per le decisioni che attengono alla sfera più profonda della sovranità e potrebbero mettere in gioco la stessa sopravvivenza di chi le assume.

**Sintesi del Dialogo Diplomatico “Italia, Francia e Germania nell’Unione post Brexit” - 16 ottobre 2017**

 Il dibattito ha messo in luce una generale consapevolezza della fase molto critica che attraversa il processo di integrazione. La coesione intorno ad una visione condivisa che dalle origini aveva consentito di raggiungere tanti importanti e significativi risultati è andata progressivamente indebolendosi, proprio quando sarebbe invece necessario dare nuovo impulso al processo di integrazione per fronteggiare il calo dei consensi nelle opinioni pubbliche di molti paesi, la radicalizzazione delle posizioni di cui abbiamo avuto una ulteriore riprova nelle elezioni austriache, ed infine una situazione internazionale gravida di incognite anche negli assetti che sino ad oggi ci erano sembrati i più solidi e rassicuranti. Si è parlato a questo proposito di un “approccio transattivo” che si è ormai instaurato nei rapporti fra i paesi membri, consistente nella ricerca da parte di ciascuno del massimo vantaggio nazionale a discapito dell’interesse comune europeo.

Il problema ha implicazioni rilevantissime, prima di tutto sul piano politico e della efficacia delle politiche a dare risposte concrete alle aspettative delle opinioni pubbliche, e poi su quello istituzionale. Le integrazioni differenziate sono un primo, ineludibile strumento per superare l’impasse alla quale questa situazione inevitabilmente conduce. Ma resta l’esigenza di un chiarimento complessivo che non può non coinvolgere i partner più riluttanti, anche considerando che ci sono alcune materie, come ad esempio la risposta al fenomeno migratorio, che per le loro dimensioni e per i costi che comporterebbero le politiche necessarie per farvi fronte con un minimo di garanzia di risultato, difficilmente si prestano ad essere affrontate efficacemente nel quadro forzatamente limitato delle cooperazioni rafforzate.

L’esito dei processi elettorali in Francia ed in Germania, che hanno lungamente tenuto sospeso il cammino dell’Unione verso un futuro di consolidamento e di ripresa, non appare del tutto univoco.

In Francia la piattaforma elettorale e le enunciazioni di Macron appiano tendere convintamente allo sviluppo di una forte identità europea attraverso una coraggiosa stagione di riforme, ma l’azione di governo è apparsa spesso più concentrata sulla riaffermazione e la difesa di interessi nazionali. Macron è l’uomo della messa in discussione dei patti con l’Italia sui cantieri navali di Saint Nazare in nome della difesa di asseriti interessi nazionali, delle rigidità sulla questione dei migranti, della fuga in avanti in solitario sulla Libia, della salvaguardia gelosa della supremazia francese nell’Africa francofona, del rinnovato attivismo unilaterale in Medio Oriente, del tentativo di crearsi un’interlocuzione privilegiata con Trump proprio nella fase in cui maggiori sono le ambiguità che il Presidente americano esprime nei confronti del rapporto con l’Europa. Ma è anche quello che alla Sorbona ha detto: “Il solo mezzo per mettere al sicuro il nostro avvenire è la rifondazione di un’Europa sovrana, unita e democratica” e che ha individuato nel nazionalismo e nel suo corollario naturale, e cioè il sovranismo, uno dei principali mali dell’Europa di oggi. Gli sviluppi futuri ci diranno quale dei due personaggi è il vero Macron. In ogni caso noi abbiamo tutto l’interesse a prenderlo in parola, e a ricordargli i suoi propositi quando dovesse dimenticarsene.

In Germania Angela Merkel resta garanzia di stabilità e di equilibrio, ma il risultato elettorale al di sotto delle aspettative ha limitato i suoi margini di manovra in presenza di forze, anche potenziali alleati, che nel tempo hanno assunto sui temi europei posizioni sempre più rigide, in particolare per la gestione dell’Unione Economica e Monetaria[[2]](#footnote-1). I condizionamenti con i quali la signora Merkel dovrà confrontarsi dopo un risultato elettorale non certamente brillante rischiano di perpetuare, ed anzi aggravare gli aspetti meno comprensibili (a voler essere generosi) della politica economica tedesca. Nella Germania del rigore, l’insufficienza della domanda interna ha spinto le imprese ad esportare, ed un deficit commerciale che nel periodo 2003-2007 si aggirava sul 2,6% del Pil si è via via trasformato in un avanzo sempre più consistente, fino a raggiungere il livello “monstre” di più dell’8% del Pil. Ma queste risorse non sono state utilizzate in investimenti pubblici o per favorire i consumi. E così, da una parte, il Paese è cresciuto meno delle sue potenzialità e le diseguaglianze e gli squilibri territoriali si sono aggravati, e dall’altra la “locomotiva tedesca” ha “tirato” meno di quanto avrebbe potuto, con conseguenze negative sulle possibilità di crescita dei partener europei della Germania. Una inversione di rotta in una politica economica dalle conseguenze negative per la stessa Germania e per i suoi partner dell’Eurozona richiederebbe una determinazione che la Cancelliera Merkel non ha dimostrato di avere nemmeno nel pieno della sua forza politica: e questa circostanza induce a porsi delle domande sugli obiettivi perseguiti dalla Germania che vanno al di là delle contingenze politiche del momento.

Nella complicata partita fra una Francia tesa a riprendere in Europa il ruolo storico di contrappeso alla Germania, nonostante le prevedibili resistenze che Macron incontrerà nella realizzazione dei programmi che propone sul piano interno e su quello del rilancio del processo di integrazione europea, e una Germania dalle prospettive politiche poco chiare e che non ha ancora scelto se accontentarsi della supremazia che le garantisce la sua forza economica o esercitare una positiva funzione di leadership sul terreno della costruzione europea, l’Italia potrebbe svolgere un ruolo di grande rilievo, fornendo insieme alla Spagna la massa necessaria per riequilibrare il rapporto franco-tedesco e per orientarlo verso obiettivi maggiormente rispondenti anche ai nostri reali interessi.

I cantieri aperti dove l’impulso coordinato di un piccolo, ma selezionato gruppo di paesi può fare la differenza sono molti, a cominciare da quelli della difesa - dove la cooperazione strutturata permanente sta per vedere la luce grazie anche al nostro contributo - e del rafforzamento strutturale e istituzionale dell’Eurozona. L’Italia non può lasciare che Francia e Germania siano le sole a “dare le carte” in queste come in altre materie. Ma per riuscirvi deve crescere almeno come gli altri Paesi europei, recuperando capacità produttiva e proseguendo nel risanamento della finanza pubblica, nella lotta agli sprechi e nell’impegno per il corretto uso delle risorse. Anche in questa prospettiva emerge l’importanza del valore della stabilità politica e della prevedibilità dei comportamenti in una fase del processo di integrazione in cui appare più che mai necessario, da una parte, rifuggire dalle semplificazioni esasperate dei populismi europei e dall’altra esprimere la credibilità e l’autorevolezza necessarie per contribuire alla ricerca di soluzioni accettabili per tutti.

**Sintesi del Dialogo Diplomatico “Sistema produttivo italiano e grandi aree emergenti: quale strategia per essere competitivi?” - 10 aprile 2017**

L'ampio dibattito seguito alle introduzioni della dottoressa Visani e del Ministro De Luca ha evidenziato come i positivi risultati conseguiti soprattutto negli ultimi anni in materia di esportazioni e proiezione del sistema produttivo italiano nel mondo, in particolare nelle grandi aree emergenti, incontri dei nodi che rischiano di limitarne le grandi ulteriori potenzialità.

Negli anni della crisi, l'export aumentato di 150 miliardi di euro dal 2008 ad oggi ha fatto passare l'Italia dal decimo all'ottavo posto nella classifica mondiale dei paesi esportatori ed ha mitigato la contrazione del PIL grazie anche agli investimenti che il sistema produttivo ha saputo realizzare nei settori a più alto valore aggiunto e maggiore competitività.

Tappe importanti dello sviluppo del sostegno all'internazionalizzazione sono stati: la riorganizzazione del Ministero degli Esteri con la costituzione di una apposita Direzione Generale che integra la promozione economica, culturale e scientifica, inclusiva dell'alta formazione con le sue rilevantissime ricadute economiche; la ristrutturazione dell'ICE e la costituzione di una Cabina di regia che con la co-presidenza di MAECI e MISE riunisce i diversi Ministeri interessati, il sistema associativo e camerale e quello delle Regioni per uno stretto coordinamento e un impulso strategico a tutte le attività promozionali con un ruolo fondamentale affidato alla rete diplomatico-consolare sempre più sensibilizzata e formata a questo scopo; la riorganizzazione di SACE e SIMEST nell'ambito di un rinnovato ruolo di Cassa Depositi e Prestiti per il necessario sostegno finanziario, settore nel quale si notano le maggiori carenze.

Secondo i dati forniti dal DG De Luca, l'azione di diplomazia economica della nostra rete, che registra elevatissimi livelli di soddisfazione degli utenti anche se va rafforzata per il sostegno alle piccole e medie imprese, ha prodotto nel 2015 valore per circa 16,4 miliardi di euro pari ad oltre l'1% del PIL e un aumento dell'1% dell'occupazione. Un ruolo importante nella proiezione complessiva è svolto anche dalle comunità italiane all'estero.

Vi sono tuttavia strozzature che vanno superate. Oltre alle già citate carenze nel settore del sostegno finanziario, quanto meno nel confronto con gli altri maggiori paesi europei anche se con l’eccezione della Germania i loro records nell'export sono inferiori ai nostri, vi sono quelle della sostanziale assenza italiana nel campo della grande distribuzione, cui si fa fronte con intese con alcuni grandi attori mondiali nelle aree di maggior sviluppo, in particolare Asia Orientale e Stati Uniti. Vi sono inoltre i problemi posti dalla grande frammentazione del sistema produttivo che per un verso costituisce una tradizione positiva dell'industria italiana in certi settori del made in Italy di grande qualità, con numerose eccellenze tra le piccole e medie imprese, ma da un altro limita le capacità di ricerca e di presenza sui mercati internazionali, soprattutto in quelli più difficili. Uno sforzo particolare è quindi richiesto per la promozione di sinergie e attività consortili e di rete e per lo sviluppo di capacità professionali attraverso una formazione mirata di risorse umane ("export managers"). Il settore pubblico e il sistema associativo vi sono sempre più impegnati, anche con strumenti mirati alle imprese meridionali utilizzando appositi fondi europei. Di fronte alla potenza evocativa ai fini della promozione del sistema Italia del nostro incomparabile patrimonio culturale e paesaggistico vi sono poi, dall'altra parte, gli effetti negativi sull'immagine complessiva del paese di un degrado ambientale, urbanistico e nei comportamenti evidente in primo luogo nella capitale.

 Una nube che rischia di addensarsi, come ha evidenziato soprattutto la Direttrice Cionini, è costituita dal rischio di un ritorno a misure protezionistiche che colpirebbero pesantemente le esportazioni italiane. Lo annunciano le dichiarazioni e le iniziative del Presidente Trump e l'arresto dei processi di integrazione transpacifico e transatlantico. La ripresa dei negoziati su regole e standard comuni, soprattutto ma non solo nel campo della proprietà intellettuale, sarebbe invece cruciale per il nostro sistema produttivo. In questi processi andrebbero peraltro tenuti presenti aspetti della globalizzazione che incidono negativamente su nostri settori produttivi e sull'occupazione a causa di fenomeni di dumping sociale, ambientale, fiscale e di altro tipo di cui beneficiano molte imprese multinazionali, nonché la considerazione che l'internazionalizzazione vada promossa nella misura in cui porti valore e lavoro in Italia.

In merito agli effetti per le imprese di misure di natura politica come quelle sanzionatorie, Confindustria continuerà a svolgere il suo ruolo di rappresentanza di quegli interessi nella interlocuzione con il Governo che sarà a sua volta chiamato ad informare e ad assistere adeguatamente le imprese che più ne risentiranno.

Da più parti è stata rilevata l'esigenza di prestare attenzione alla partecipazione delle nostre imprese allo sviluppo dell'Africa, continente verso il quale vi è un crescente impegno da parte del Governo con diverse visite ai massimi livelli anche in considerazione del rilievo di quell’area per la nostra sicurezza globale.

**Sintesi del Dialogo Diplomatico “Il contributo italiano alla stabilizzazione della regione:una nuova struttura di sicurezza per il Mediterraneo e il Medio Oriente (l’esperienza di Helsinki?)”- 29 maggio 2017**

Il Dialogo ha offerto l’occasione per un approfondito esame della situazione e delle prospettive di una regione che, nonostante la varietà delle problematiche che ne caratterizzano le componenti geo-politiche, esprime una complessiva esigenza di stabilizzazione come premessa di sicurezza sul piano globale. Si riassumono qui di seguito gli elementi di maggiore interesse emersi dalla discussione, anche nella prospettiva delle indicazioni che se ne possono trarre per orientare l’azione del nostro Paese.

Per quanto riguarda la regione del Mediterraneo, generale è stata la consapevolezza della sua centralità per gli interessi italiani nel campo economico e della sicurezza, rafforzata da ultimo dalle dimensioni assunte dal fenomeno delle migrazioni e dalla diffusione della minaccia del terrorismo di matrice islamista. La strada maestra resta quella di accrescere la sensibilità dei partner europei per lo sviluppo economico e sociale dei paesi della sponda sud del Mediterraneo e per la loro stabilizzazione politica. L’esperienza di questi ultimi cinquant’anni ci parla di un gran numero di iniziative intraprese che non sono riuscite a produrre i risultati attesi e sperati, dagli Accordi euro mediterranei dei primi anni ‘70 al Processo di Barcellona ed all’Unione per il Mediterraneo passando per il Dialogo 5+5 o non sono nemmeno riuscite a decollare come la Banca per il Mediterraneo auspicata dall’allora Presidente della Commissione Romano Prodi. In questi come in altri schemi analoghi sono mancate le risorse e gli strumenti per mobilitarle, ma soprattutto la volontà politica di impegnarsi in questa direzione. Corrisponde ad un nostro preciso interesse nazionale continuare ad operare in tutti i fori possibili per approfondire e rendere sempre più efficace la partnership con i paesi della sponda sud e per superare le criticità che ne hanno sinora condizionato l’efficacia. Spesso anche i piccoli accorgimenti possono dare risultati significativi: si pensi alla regola vigente in ambito UpM secondo la quale per essere finanziato un progetto deve riguardare almeno due Paesi. Eliminare questo vincolo consentirebbe di varare un numero maggiore di interventi superando le potenziali divergenze fra i beneficiari.

Le convergenze che sembrano delinearsi tra Italia e Germania anche in materia di politiche verso il continente africano possono favorire un rilancio effettivo ed adeguatamente finanziato del partenariato euro-mediterraneo.

Nel 2017 l’Italia esercita la presidenza del Gruppo di Contatto OSCE per il Mediterraneo, nella prospettiva di assumere l’anno prossimo la presidenza dell’Organizzazione. Anche se forse l’azione dell’OSCE non ha nel grande pubblico la stessa visibilità di quella di altri fori internazionali, il suo contributo in particolare nei campi delle misure per il rafforzamento della fiducia reciproca, del dialogo interculturale e dello sviluppo dei contatti umani ha una indubbia rilevanza. Attraverso la presidenza del Gruppo di contatto si offre all’Italia una ulteriore opportunità per indirizzare questa azione verso obiettivi sempre più confacenti ai proprî interessi ed apportarvi la sua peculiare sensibilità di paese profondamente inserito nel Mediterraneo, sviluppando e rendendo sempre più concrete le iniziative dell’organizzazione anche in questo scacchiere per noi cruciale.

La situazione mediorientale continua ad essere caratterizzata da estrema incertezza. Da un sistema in cui prevaleva l’egemonia americana si è passati ad una fase nella quale è crescente il ruolo degli attori locali, Iran, Arabia Saudita e Turchia innanzitutto, con il ritorno della Russia a posizioni di primo piano nella regione e la presenza della Cina con importanti iniziative economiche. Nelle rivalità per la leadership regionale confluiscono - senza esaurirle - la storica strumentalizzata divisione del mondo islamico fra sciiti e sunniti e i contrastanti interessi delle potenze extraregionali. La chiara scelta di campo compiuta dal Presidente Trump a favore dell’Arabia Saudita, nella speranza di poterla giocare anche sul terreno del contrasto arabo-israeliano, ha allontanato la prospettiva del “*grand bargain”* perseguita - ma non realizzata - da Obama e con essa le condizioni per una auspicata soluzione cooperativa.

La fattibilità di una architettura di sicurezza complessiva nell’area basata su equilibri regionali e sistemazioni all’interno dei paesi coinvolti in una logica di *“win win solutions”* non può non fare i conti con questa situazione. In varie occasioni anche all’interno del Circolo di Studi Diplomatici è stata evocata l’ipotesi di una forte iniziativa, che non potrebbe che venire dalle Nazioni Unite, per un foro negoziale al più alto livello nel quale, avendo l’esperienza del processo di Helsinki come riferimento ideale, si ricerchi una composizione complessiva delle crisi dell’area. Pur nella consapevolezza dei molteplici elementi che ne rendono arduo il perseguimento, con l’America di Trump che esprime tutt’altro orientamento, approfondendo il solco fra le due principali componenti politico-religiose dell’Islam, con le molte e sostanziali differenze negli approcci dei vari attori all’insieme dei problemi e delle crisi dell’area e con le divergenze degli interessi perseguiti dalle grandi potenze, questa prospettiva non può essere esclusa dal novero delle opzioni da perseguire, specie se se ne consolidano le condizioni operando per la soluzione dei problemi collaterali che maggiormente impattano sulla vita delle popolazioni, come presupposto per affrontare il “nocciolo duro” degli storici conflitti della regione. Anche da questo punto di vista risalta l’importanza di iniziative incompiute quali l’Unione per il Mediterraneo nel quadro della politica mediterranea dell’Unione Europea e del suo rafforzamento e la dimensione mediterranea dell’OSCE. In questa direzione resta fondamentale il contributo di stimolo e di iniziativa dell’Italia anche nella prospettiva dell’assunzione nel 2018 della presidenza dell’OSCE.

**Sintesi del Dialogo “Un anno di America di Trump” - 11 dicembre 2017**

Il dibattito che ha fatto seguito alle ampie ed articolate introduzioni del Professor Massimo Teodori e dell’Ambasciatore Ferdinando Salleo ha confermato la complessità del fenomeno Trump, e la difficoltà di applicarvi modelli interpretativi univoci. Se da una parte è innegabile che ci troviamo di fronte ad un personaggio assolutamente imprevedibile, i cui atti rispondono soprattutto a stati d’animo e a pulsioni improvvise piuttosto che ad una meditata strategia di politica interna ed estera, è dall’altra altrettanto vero che la sua azione è del tutto coerente con gli impegni che egli ha preso nel corso della campagna elettorale e con le promesse sulla base delle quali egli è stato eletto alla Presidenza degli Stati Uniti d’America. In questa ottica, il problema che Trump pone all’osservatore è quello di interpretare non tanto il personaggio, quanto la realtà sociale che lo ha portato alla testa della principale democrazia del mondo occidentale e della sola superpotenza, almeno per il momento, in grado di svolgere una proiezione globale. Vengono così in evidenza le principali pulsioni che agitano la società americana in questo primo scorcio di XXI secolo: il **nativismo** che si manifesta nel tentativo di porre un argine all’avanzata di gruppi etnici che mettono sempre più in pericolo la supremazia dell’elemento bianco, nel quale peraltro sono confluiti oggi anche i discendenti degli immigrati un tempo essi stessi discriminati; **l’ossessione securitaria** che trasforma la legittima richiesta di sempre maggiore protezione di fronte al pericolo del terrorismo islamista in una unica ed indiscriminata condanna del mondo islamico; **il populismo** che si manifesta nella rivolta contro l’*establishment* e che si colora spesso di integralismi religiosi di varia provenienza; **l’antimultilateralismo** nel quale si manifesta la delusione degli strati meno abbienti della popolazione per un sistema di relazioni internazionali dai cui vantaggi, soprattutto sul piano economico, essi sentono di essere rimasti esclusi. Questo insieme di pulsioni ha trovato in Trump il punto di coagulo e nello slogan **“America first”** la sua parola d’ordine, anche se emerge sempre più chiaramente come le sue politiche soprattutto in materia fiscale e di sicurezza sociale finiscano con il colpire anche settori sociali che lo hanno votato. .

Ma, come è stato rilevato in molti interventi, questa situazione non si verifica solo negli Stati Uniti. Anche l’Europa è percorsa da pulsioni analoghe, che esprimono una sorta di delusione collettiva che pervade le società occidentali e che si traduce nel ripiego nel particolarismo degli interessi e nel ritorno a paradigmi nazionalisti ed identitari: basti guardare alle involuzioni in corso in alcuni paesi del Centro Europa. Anche la Brexit, con il suo rifiuto di un percorso comune europeo e con l’illusoria aspettativa del recupero di una piena sovranità nazionale, può essere interpretata alla luce di queste tendenze.

E non sfugge il collegamento fra questo stato di cose e gli effetti della cattiva gestione del processo di globalizzazione che, se da una parte ha sollevato dalla povertà milioni di esseri umani in varie parti del globo, ha prodotto dall’altra, assieme ai paralleli effetti di una rivoluzione tecnologica non governata, l’emarginazione crescente di larghi settori delle società dei Paesi occidentali. Si aggiungano le conseguenze degli eccessi di un neoliberlismo incontrollato che ha accentuato, portandoli a livelli potenzialmente di rottura, i disequilibri nella ripartizione della ricchezza e le diseguaglianze sociali ed economiche e, pur nella diversità delle varie situazioni, il problema dei flussi migratori che ha contribuito ad accrescere il senso di insicurezza delle nostre società.

Trump come specchio, allora, della crisi del sistema liberale ed epitome dei mali dell’Occidente? L’immagine è forse un po’ forzata: nel presidente americano la sensibilità (più strumentale che reale) alle esigenze espresse dalle classi medie colpite dagli effetti della globalizzazione convive con la spregiudicatezza di misure di stampo fortemente neoliberiste che privilegiano il grande capitale e perpetuano gli squilibri dell’assetto socio-economico del paese. Ma non è del tutto priva di senso, almeno nella misura in cui aiuta a fare luce su alcune della cause principali del successo del personaggio.

Ed anche per questo la riflessione non può non indirizzarsi verso gli strumenti che possono consentire di rimediare, per quanto possibile, a questa situazione. Entrano in gioco qui, per quanto riguarda la realtà americana, il sistema di **checks and balances** che connota il funzionamento di quella democrazia e ne costituisce la garanzia rispetto ad ogni abuso di potere e, sul piano europeo, la possibilità di governare le sfide del nostro tempo nel solo contesto in cui esse possono essere affrontate con qualche probabilità di successo, e cioè quello continentale.

La politica interna americana è problema degli americani e noi europei non possiamo pensare di condizionarla o di indirizzarla in un senso o nell’altro, come altre culture politiche potrebbero essere state tentate di fare.

Cionondimeno, è innegabile che alcune scelte politiche di Trump in campo internazionale colpiscono nostri interessi fondamentali. Non è in gioco solo la solidarietà transatlantica. Abbiamo visto il Presidente degli Stati Uniti d’America rinnegare impegni presi dalla quasi totalità della comunità internazionale; affermare la prevalenza del rapporto bilaterale invitando gli altri paesi a fare altrettanto in una gara nella quale è inevitabile che vinca il più forte; affrontare una delle crisi potenzialmente più pericolose dei nostri tempi come se si trattasse di una esibizione di forza muscolare; rinfocolare le tensioni in Medio Oriente con una visione manichea delle forze in campo, rischiando al tempo stesso, per l’improvvisazione delle sue decisioni, di alienarsi anche la parte sulla quale sembrava aver deciso di puntare; radicalizzare le confrontazioni invece di cercare di attenuarle; accelerare, infine la perdita complessiva di prestigio nei confronti dei suoi tradizionali alleati.

In una parola, è lo stesso sistema di gestione delle relazioni internazionali basato sul multilateralismo e sulla cooperazione che l’***America first*** di Trump scardina dalle fondamenta. Gli esempi, purtroppo, non mancano ed ormai gli ambiti nei quali l’azione di Trump ha prodotto effetti nefasti assorbono completamente il giudizio che si può dare della sua azione. Trump non è il solo presidente americano al quale si possono rimproverare scelte contestabili. Ma nel suo caso, più che questa o quella decisione singola, ciò che preoccupa è l’approccio complessivo alla gestione delle relazioni internazionali.

Ecco perché l’Europa - come è emerso con chiarezza nel corso del dibattito - dovrebbe incalzare il Presidente americano in tutte le sedi internazionali oltre che sul piano bilaterale. Ed è un fatto che i comportamenti di Trump hanno provocato la ripresa della riflessione in ambito europeo sulla necessità di accrescere la collaborazione soprattutto in materia di sicurezza e di difesa, mentre sugli aspetti più controversi dell’azione del Presidente americano i paesi europei sembrano poter ritrovare una rinnovata coesione.

Manifestare il proprio dissenso verso l’unilateralismo spinto e “muscolare” di Trump e l’avventatezza che ne caratterizza spesso le prese di posizione non significa rinnegare le ragioni della solidarietà transatlantica o sottovalutare i pericoli che vengono da altre parti. Significa riaffermare l’impegno per la realizzazione di un sistema di gestione equilibrata delle relazioni internazionali.

L’appello della signora Merkel perché l’Europa assuma in prima persona la responsabilità del proprio futuro e l’equilibrio con il quale il Presidente francese Macron ha saputo unire la ricerca di una interlocuzione con Trump con la puntigliosa riaffermazione in sede ONU dei principi alla base dell’azione del mondo libero in campo internazionale appaiono costituire le componenti inscindibili di una posizione europea che voglia essere al tempo stesso duttile sui modi ma ferma sui contenuti di un dialogo che resta ineludibile fra le due sponde dell’Atlantico[[3]](#footnote-2).

In questo quadro, le linee di frattura dell’era Bush intorno alla contrapposizione “Vecchia” e “Nuova” Europa riemerse da ultimo sulla questione dello status di Gerusalemme costituiscono un serio segnale di pericolo che viene ad aggiungersi a quelli che già abbiamo registrato sul fronte della regressione democratica e della chiusura identitaria e nazionalista da parte di un numero crescente di Paesi del Centro Europa, e che non bisogna assolutamente sottovalutare. L’Europa non può permettersi di presentarsi indebolita al confronto con Trump proprio sul fronte che dovrebbe invece costituirne la forza: l’apertura e la disponibilità al dialogo ed alla cooperazione sul piano esterno e la condivisione del valore rappresentato da una società libera e aperta su quello interno.

1. Il Regolamento istitutivo della Procura Europea è stato approvato dal Consiglio dei Ministri della Giustizia dell’Unione il 12 ottobre 2017 con la partecipazione di venti stati membri, **inclusa l’Italia.** [↑](#footnote-ref-0)
2. Il Dialogo si è svolto prima del fallimento dei negoziati con Liberali e Verdi per la formazione del governo. [↑](#footnote-ref-1)
3. In questa direzione (anche se intervenuti successivamente al Dialogo di cui si dà qui conto) la fermezza dei principali partner europei nella condanna dell’azzardo di Trump su Gerusalemme e il voto susseguente all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite. [↑](#footnote-ref-2)