

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

---

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

243

**“Autonomia strategica e  
ruolo globale dell’Unione Europea”**

(20 maggio 2019)



Roma

2019

## DIALOGHI DIPLOMATICI

243

### “Autonomia strategica e ruolo globale dell’Unione Europea”

(20 maggio 2019)



*Tavola rotonda con la partecipazione del Generale di Divisione Giovanni Maria IANNUCCI, Capo del III Reparto dello Stato Maggiore della Difesa (questioni politico-militari) e del Ministro Plenipotenziario Lucio DEMICHELE, Capo dell'Unità PESC/PSDC presso il Ministero degli Affari Esteri*

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

Adriano BENEDETTI, Jolanda BRUNETTI, Paolo CASARDI, Francesco CORRIAS, Giancarlo LEO, Mario E. MAIOLINI, Giorgio MALFATTI di MONTE TRETTO, Maurizio MELANI, Elio MENZIONE, Laura MIRACHIAN, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO, Giacomo SANFELICE di MONTEFORTE.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI  
Palazzetto Venezia – Via degli Astalli 3/A – 00186 ROMA  
tel. e fax: 06.699.40.064  
e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)  
[www.studidiplomatici.it](http://www.studidiplomatici.it)

**Maurizio Melani:** il tema che affrontiamo oggi assieme al Ministro Lucio Demichele, Capo dell'Unità PESC-PESD del Ministero degli Esteri, e al Generale Giovanni Maria Iannucci, Capo del III Reparto dello Stato Maggiore della Difesa, che ringrazio per essere con noi, è assolutamente cruciale per la sicurezza dell'Europa, e quindi dell'Italia che al comune destino europeo è indissolubilmente legata.

Sicurezza dell'Europa significa innanzi tutto essere in grado di affrontare e gestire le numerose crisi nel nostro vicinato che producono terrorismo, minacce ai suoi approvvigionamenti energetici e drammatici movimenti di popolazioni. Per poterlo fare nella gamma più ampia possibile delle circostanze occorre avere quella che in numerosi documenti del Consiglio Europeo e nella Strategia globale del 2016 è indicata come autonomia strategica dell'Unione. E quindi avere la possibilità di disporre di capacità anche militari di intervento, nel quadro dell'approccio olistico alla gestione delle crisi tipico dell'Unione Europea.

Una simile prospettiva da all'UE, o a quegli Stati che vogliono concretamente perseguire una maggiore integrazione in questo campo, la possibilità di costituire finalmente quel pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica, ancora indispensabile quadro di riferimento della nostra sicurezza attraverso una credibile deterrenza in un mondo multipolare nel quale un paese come la Russia, le cui ambizioni ad essere una superpotenza globale sono limitate dai suoi oggettivi limiti strutturali, demografici ed economici, possiede comunque un enorme arsenale nucleare, ed altri Stati emergenti come la Cina, l'India e i paesi del Golfo si stanno avviando verso una progressiva militarizzazione per salvaguardare le proprie linee di approvvigionamento e di esportazione o la sopravvivenza dei propri regimi. E' una deterrenza che solo il legame con gli Stati Uniti può fornire e che non può essere garantita dalla limitata forza nucleare francese e ancor meno da quella del Regno Unito in uscita dall'UE.

Questa autonomia strategica dell'Unione non deve quindi significare decoupling dagli Stati Uniti e dalla NATO, anche se sulla solidità dell'Alleanza pesano attualmente gli interrogativi posti da propositi annunciati e da certi comportamenti dell'attuale Amministrazione americana che incidono anche su aspetti cruciali della sicurezza europea come la proliferazione nucleare, l'acutizzazione delle tensioni mediorientali, il libero commercio e le limitazioni al contrasto dei cambiamenti climatici, forieri, tra i molti altri fattori disastrosi per il nostro futuro, di conflitti e movimenti in grande scala di popolazioni. Tale autonomia significa però dotare l'UE di strumenti indispensabili a salvaguardare propri più specifici interessi e ad integrare anche con una capacità di proiezione della forza il suo ruolo nel mondo per la protezione e la promozione di tali interessi. Sui contenuti e sulla latitudine del concetto le interpretazioni non sono come sappiamo univoche.

In sostanziale coincidenza con il referendum sulla Brexit e con l'elezione del Presidente Trump nell'Unione vi è e stato quindi un rilancio delle politiche avviate all'inizio di questo secolo per il perseguimento di una sicurezza e di una difesa comune, costantemente limitate dai freni posti dal Regno Unito il cui contributo alla difesa europea è peraltro necessario con le forme che andranno individuate.

Si è così costituito il Fondo Europeo per la Difesa diretto a sostenere ricerca e collaborazioni per il rafforzamento della base tecnologica e industriale necessaria a questi sviluppi. E' stato assunto l'impegno ad un coordinamento dei processi di pianificazione delle acquisizioni. Ed è finalmente costituita una struttura per la pianificazione, la conduzione e il comando e controllo di operazioni militari però finora limitate a quelle di sostegno, formazione e capacity building di forze deboli di paesi terzi in aree di crisi, mentre per le altre occorrerà continuare a fare affidamento sugli assetti della NATO nell'ambito delle regole Berlin Plus oppure di uno Stato membro, opportunamente integrati, come è finora stato in Africa con quelli della Francia. Vari programmi sono inoltre in corso di avvio nell'ambito di una PESCO oggettivamente troppo pletorica per consentire effettivi progressi.

Sono piccoli passi ma credo nella giusta direzione che vanno proseguiti e intensificati. E andranno inoltre rafforzate partnership industriali che vedono gli europei non sempre convergenti su aspetti fondamentali come la costruzione di un aereo da combattimento di sesta generazione, la

costruzione di un eurodrone, che pur vede protagonisti Francia, Germania, Italia e Spagna, la cooperazione in campo navale, missilistico e spaziale assai sviluppata tra Italia e Francia e quella sulle capacità di difesa terrestre che stanno sviluppando Francia e Germania finora senza l'Italia.

Occorre che vi siano le condizioni politiche e industriali affinché l'Italia sia attivamente presente in tutti questi processi.

Su questo mi taccio e passo la parola al co-Vice Presidente Ambasciatore Casardi.

**Paolo Casardi:** ho per cominciare il piacere di presentarvi il Generale Giovanni Maria Iannucci, Capo del terzo reparto di Stamadifesa, che ha preso da pochi giorni le sue nuove funzioni, ma che è già molto preparato sull'argomento di oggi, dati i suoi precedenti incarichi, in particolare l'ultimo, in qualità di Capo reparto operazioni del COI. Si tratta di un ufficiale che ha meritato le migliori destinazioni per ogni grado ricoperto e che, grazie a quattro esperienze all'estero tra incarichi multilaterali e missioni di pace, per un totale di sei anni fuori dalle frontiere, ha sviluppato una sua particolare capacità nelle materie politico militari, di difesa e di politica estera in generale.

Il nostro Circolo ha seguito sempre con particolare attenzione i temi di sicurezza e difesa fuori e dentro l'Unione Europea ed ha organizzato lo scorso Novembre un approfondito Convegno sull'identità di sicurezza e difesa europea e le sue prospettive. Nel corso di tale riunione, è emerso che l'aspetto meno conflittuale della difesa europea è quello della dimensione industriale, data l'esigenza per i grandi gruppi europei del settore di consorzarsi allo scopo di poter affrontare la rivalità degli omologhi, ma ben più grandi, gruppi americani, russi, cinesi e ora anche indiani... Ciò non vuol dire naturalmente che la creazione di tali sinergie intereuropee sia una questione semplice come dimostrano i successi e le difficoltà incontrati a tal proposito, per esempio da Fincantieri. Tuttavia, l'esperienza diplomatica suggerisce, quando si affronta un negoziato complesso, pieno di passaggi difficili come quello della difesa europea, di cominciare le discussioni esaminando prima i punti nei quali le due o più parti partecipanti al negoziato si ritrovano su posizioni simili, o addirittura consensuali. Questo permette l'instaurarsi, se non della fiducia, quanto meno di una certa confidenza delle parti, per poi, una volta rotto il ghiaccio, di cominciare ad affrontare i temi più divisivi.

E' appunto questo il caso della dimensione industriale della difesa europea. Sarà dunque opportuno, se oggi si volesse dare maggior corpo all'identità di sicurezza e difesa dell'Europa, cominciare da lì il relativo negoziato. Chiedo quindi ai nostri graditi ospiti di voler elaborare anche su questi aspetti e li ringrazio per la loro partecipazione, cedendo la parola al Ministro Demichele.

#### **Lucio Demichele:**

- Dal 2016 abbiamo assistito ad una rinnovata spinta per una intensificata collaborazione nel campo della difesa europea. Non a caso, essa ha coinciso con il verificarsi di due eventi: la Brexit, che ha rappresentato al tempo stesso un trauma generatore di un certo istinto di riscossa, e la rimozione di uno storico ostacolo al processo di integrazione della difesa europea; e l'elezione di Trump, con le conseguenti ambiguità sul livello di impegno della nuova Amministrazione USA alla difesa del continente europeo in un momento di crescente insicurezza.
- Quest'ultimo, derivante dal ritorno dell'instabilità geopolitica nell'area euro-atlantica e nel quadrante meridionale, dall'acuirsi della minaccia terroristica, dalle vive preoccupazioni connesse ai flussi migratori irregolari, ha generato una crescente domanda di protezione da parte dei cittadini degli Stati Membri, che solo una risposta coordinata a livello superiore a quello nazionale può sperare di soddisfare e che è stata pertanto da stimolo agli sviluppi occorsi.
- Tutto ciò ha imposto la necessità di operare quelle innovazioni istituzionali miranti a dotare l'Unione di quella "autonomia strategica", ovvero l'autonomia di analisi, di capacità e di azione per poter tutelare e promuovere i propri interessi di sicurezza, senza dipendere da altri attori. Per conseguire questo obiettivo sono necessarie due linee di azione: lo sviluppo di capacità di punta, allo scopo di colmare le lacune rispetto ai livelli di ambizione che si sceglie di darsi; la

rimozione o quanto meno l'abbassamento degli ostacoli operativi, in termini di capacità decisionali e di sostegno finanziario.

- Menziono brevemente quali questi strumenti concreti: il meccanismo CARD di coordinamento dei cicli di pianificazione annuale nella Difesa; la Cooperazione Strutturata Permanente (la PESCO), volta a incentivare la collaborazione tra Stati Membri attraverso una serie di impegni stringenti; il Fondo Europeo della Difesa per ottimizzare gli investimenti tramite il co-finanziamento della Commissione, a mio avviso il più significativo tra questi sviluppi
- Questi passi avvengono avendo sullo sfondo un dibattito che per molti versi riecheggia altre fasi della storia della difesa europea. La stessa nozione di autonomia strategica di presta a varie interpretazioni, secondo quanto estesa si ritiene debba essere il margine di autonomia che si ricerca. Sottolineo: si ricerca, perché se dovessimo fare riferimento all'oggi, verrebbe da liquidare la questione semplicemente prendendo atto della sua mancanza.
- Ma il centro della discussione è appunto sull'obiettivo, sulla direzione di marcia, sul livello di ambizione. E qui le cose si fanno un po' complicate. Molto dipende dal tipo di analisi che si fa dell'evoluzione della scena internazionale, e in particolare del livello di convergenza delle prospettive strategiche degli Stati Uniti e dei Paesi europei, rispettivamente. La domanda esistenziale è, in particolare, se vogliamo ancora le stesse cose, da una parte e dall'altra dell'Atlantico, se ci riconosciamo nella stessa idea di sistema internazionale – e se siamo quindi ancora portatori di una visione che ci distingue, insieme, dalle altre.
- Se si considera che continuino ad esservi fondamentali ed immutabili motivi di convergenza di prospettive strategiche tra Stati Uniti ed Europa, ne deriverà dunque una concezione minimale della nozione di autonomia dell'Europa, all'interno di una visione dell'ordine internazionale multipolare - ma in cui il contesto atlantico rappresenta uno dei poli.
- Se invece si vede la divergenza come frutto di un destino ineluttabile, la concezione dell'autonomia strategica finisce per rimandare a tutto lo spettro delle funzioni della difesa, inclusa la difesa collettiva e la deterrenza.
- Noi continuiamo a guardare a questi sviluppi – seguendo in questo la consolidata tradizione diplomatica italiana su questi temi – con il necessario pragmatismo. Non abbiamo bisogno di grandi visioni per sapere che l'Europa deve fare di più per la propria sicurezza, così come non possiamo evitare di dire che certi obiettivi fissati in ambito NATO rischiano di essere velleitari – se non si fa qualcosa per incoraggiare una maggiore integrazione europea nell'ambito della difesa, quantomeno relativamente ad alcune funzionalità o obiettivi specifici: ad esempio, per quanto riguarda lo sviluppo di capacità di punta, ad alto contenuto tecnologico e foriere di ricadute nell'ambito civile.
- Sono argomenti, questi, che hanno dei controproducenti risvolti mediatici ogniqualvolta si torna a parlare del cosiddetto “Esercito Europeo”, un ideale che sta alla realtà dell'integrazione europea nel campo della difesa esattamente come l'ideale degli “Stati Uniti d'Europa” sta alla realtà dell'Unione Europea. In assenza di un riferimento ad una struttura unificata sovranazionale di comando e controllo, ogni riferimento all'Esercito Europeo manca tuttavia di contenuto operativo e può dirsi confinata all'ambito della retorica, generando allo stesso tempo rigetto in molte componenti dell'opinione pubblica europea e nelle cancellerie internazionali.
- Quanto all'opinione pubblica italiana, comunque, recenti indagini demoscopiche sul rapporto dei nostri concittadini con la difesa mostrano una certa maturità e predisposizione nei confronti della Difesa europea, anche nell'ottica dell'ottimizzazione delle spese militari ma riconoscendo sempre l'importanza della garanzia NATO.
- Un tema che si pone con costanza, rispetto alla questione dello sviluppo della difesa europea, è come sia possibile che questo possa essere efficace, senza una politica estera europea autenticamente comune. Conosciamo bene i limiti della cosiddetta PESC, consistente proprio nella difficoltà – a volte anche mediaticamente esagerata – di portare l'Unione Europea a parlare e ad agire con una sola voce, specie quando sono in gioco interessi nazionali non collimanti.

- La domanda che si pone è dunque se in queste condizioni non sia illusorio riporre troppe aspettative nelle prospettive di integrazione nel settore della difesa. Per certi versi, si propone per la difesa lo stesso tema che attraversa la politica estera comune: quello di essere al tempo stesso parte integrante del progetto comunitario, con una valenza dunque essenzialmente “interna”, e uno strumento di proiezione esterna dell’Unione, ma anche dei suoi singoli Stati Membri. Tra queste due funzioni, così diverse, vi è una dialettica che non è semplice risolvere, che presenta certamente delle diseconomie (basti pensare al tempo che spendiamo nell’attività di costruzione del consenso interno sui vari temi di politica internazionale). Ma che, se forse è lontana dalle aspirazioni dei Padri Fondatori di quella che oggi è l’Unione Europea, esemplifica al meglio il valore aggiunto della costruzione europea, in quegli ambiti che più ineriscono alla sovranità: quello di avvicinare, nel migliore dei casi fondere, culture nazionali diverse per costruirci un ambiente il più possibile sicuro e proteggere al meglio che possiamo il nostro stile di vita.

### **Giovanni Maria Iannucci:**

1. L’argomento trattato è sicuramente interessante ed attuale e non solo in ambito europeo, visto anche il progressivo riposizionamento delle principali potenze globali quali Stati Uniti e Russia in primis, ma anche della Cina sempre più competitor a livello economico.

In tale contesto, vi è stato un approccio timido nel vedere l’autonomia strategica dell’EU da sempre vista in modo ancillare all’Alleanza Atlantica. La NATO, straordinaria alleanza politica, sta riassumendo forte centralità anche nel suo ruolo militare venuto scemando con la fine della guerra fredda.

2. L’Unione Europea, per come si è formata e modificata nel tempo, risente del temperamento e della struttura più consolidata dell’Alleanza. Un’autonomia strategica dell’EU, meno subordinata all’Alleanza, presuppone probabilmente la necessità di un’identità che, sotto molteplici aspetti, potrebbe non essere ancora avvertita o addirittura minacciata (BREXIT, controlli UE sul debito pubblico dei paesi membri, gestione flussi migratori). La quasi sovrapposizione dei Paesi appartenenti all’UE con quelli dell’Alleanza non ha sviluppato, se non in minima parte, capacità di condotta di attività autonome ma, soprattutto, non ha portato ad una visione strategica e di politica estera propria e tale da potersi confrontare con le altre potenze globali. Ciò ha determinato una progressiva perdita di centralità EU a scapito dell’Asia. Ciò viene ulteriormente accentuato dall’attuale stato dell’EU, lacerata a causa di una serie di fattori sia esogeni che endogeni (BREXIT, Politica US non inclusiva, interessi divergenti fra i singoli Paesi, perdurante rallentamento dell’economia, sviluppo di movimenti autonomisti).

Tutto ciò determina un’EU debole, controllabile o quantomeno non temibile, in particolare dal punto di vista economico e strategico.

3. A complicare ulteriormente il quadro della situazione, vi è un approccio non unitario nell’individuazione dei competitor. Oltre alla RUSSIA, competitor storico dell’Alleanza, il crescente pressing economico della Cina, le divergenze con l’IRAN e la sempre più evidente problematica connessa col terrorismo, hanno fatto sì che i Paesi si dessero priorità autonome (i Paesi più prossimi alla Russia vedono la minaccia esclusivamente da est, i Paesi del sud vedono invece come predominante la problematica connessa con le aree del nord Africa) alimentando ulteriormente la suddivisione interna. L’attuale narrativa che vede la minaccia da est contrapporsi a quella del sud è una narrativa che non aiuta e in più la Cina e le minacce ibride ci pongono di fronte alla necessità di pensare in modo differente e sicuramente più globale. Occorre, di conseguenza, uscire da una logica binaria, amico-nemico, per avvicinarsi posizioni e proposte fuori dal coro.

Sotto il profilo militare, le Alleanze sono quindi importanti e l’EU è un obbligo imprescindibile per il nostro Paese, sia per ragioni storiche quale uno dei Paesi fondatori, oltre che per l’evidenza del fatto che nessuno è in grado di competere dimensionalmente come singolo Stato.

Un’ulteriore difficoltà che affligge l’Unione Europea deriva da una tendenza a risolvere quasi esclusivamente problemi contingenti riportati/esasperati dai media senza sviluppare azioni di lungo periodo che ne offuscano le reali cause, generalmente più complesse e che necessitano di un esame più

articolato e di correttivi di lunga durata. Tali correttivi, quando correttamente individuati, potrebbero trovare impedimenti sul piano economico/finanziario e di equilibrio politico/rapporti di buon vicinato.

Anche a livello EU i Cicli di pianificazione “politici”, basati cioè sulla logica del consenso e sul ciclo di vita della legislatura non lasciano spazio ad approcci di lungo termine, tipici di una strategia. C’è bisogno di una strategia, ma che punti ad obiettivi strategici di ampio respiro. L’EU si trova quindi di fronte a una nuova opportunità strategica in quanto choke-point del vero problema strategico che potrà determinare le prospettive del futuro del Vecchio continente.

**Mario E. Maiolini:** le relazioni introduttive del Capo del III Reparto dello Stato Maggiore Difesa, Generale Giovanni Maria Iannucci, e del Ministro Lucio Demichele, Capo dell’Unità Pesc-Pesd del Ministero degli Esteri toccano molti aspetti del tema che abbiamo loro chiesto di trattare, ma le loro relazioni sono soffuse da uno scetticismo di fondo: quello che viene dal considerare come ostativo, al conseguimento di ambiziosi obiettivi di difesa, la crisi che si è prodotta da un lato nell’ordine mondiale con l’elezione del nuovo Presidente americano e la Brexit (Demichele) e dall’altro il riposizionamento (Iannucci) di due potenze globali quali Stati Uniti e Russia.

Entrambi mettono l’accento principalmente sugli aspetti occidentali e atlantici e sugli aspetti europei, intendendo la Russia come siamo stati usi considerarla, cioè parte del tradizionale concerto europeo. Secondo conflitto mondiale incluso.

Un ulteriore motivo di scetticismo ci sembra quello segnalato dal Generale Iannucci, cioè la tendenza dei politici europei “a risolvere quasi esclusivamente problemi contingenti”, “senza sviluppare azioni di lungo periodo”. Questo, unitamente alla assenza di una “politica estera comune europea” (Demichele) fanno sì che – a nostro avviso – parlare di “autonomia strategica” e di “ruolo globale dell’Unione Europea” sia altamente irrealistico. I relatori non lo dicono – ma credo – lo sottintendano.

Entrambi gli oratori vogliono dare motivi di speranza e informano di “una intensificata collaborazione nel campo della difesa europea”, come dimostrerebbe l’istituzione da parte della Commissione di un Fondo Europeo della Difesa, il funzionamento della Cooperazione Strutturata e gli appelli francesi e tedeschi per una difesa europea. E noi aggiungiamo i tentativi di creare (per es. italiani e francesi) complessi industriali-militari comuni.

Gli ottimisti troveranno incoraggiamento nell’articolo sul Sole 24 Ore di Charles Kupchan il 22 giugno “Perché l’ostilità dichiarata di Trump rende più forte la NATO”.

Ci sembra che opportunamente sia stata citata l’elezione del Presidente Trump come causa di disorientamento nelle sfere politiche e militari in Europa. La NATO o meglio gli alleati europei dell’America sono sotto critica costante. Il concetto di sicurezza collettiva è messo in discussione a favore della preferenza americana per un rapporto bilaterale, che di certo fa contare il peso americano molte volte di più di quello multilaterale e rafforza quella politica di “*coalition of the willing*” introdotta al tempo dell’invasione dell’Iraq e dell’Afghanistan. Il risultato da noi temuto ma da altri esaltato è quello tanto spesso invocato da esponenti americani (persino in un articolo di anni fa su Foreign Affairs del compianto Senatore McCain): cioè di fare della NATO uno strumento di intervento nei vari punti di crisi dello scacchiere mondiale. La NATO cioè considerata in un ruolo ancillare nella politica globale americana e non come strumento di difesa del continente Europa e dei suoi interessi nell’estero vicino (Russia, Balcani, Mediterraneo). Le chiavi della potenza militare europea (Regno Unito e Germania) sono oggetto da parte dell’Amministrazione americana di critiche aspre (Germania) e di inviti ad abbandonare ogni legame con l’Unione Europea (Regno Unito). La stessa Francia non è esente da strali negativi, nonostante gli appelli emotivi all’amicizia in occasione della ricorrenza dello sbarco in Normandia.

Pertanto, a nostro avviso e pur ribadendo che un qualsiasi rapporto con gli Stati Uniti (collettivo, bilaterale o nel multilaterale) vada mantenuto a tutti i costi, è difficile parlare di effettiva “autonomia strategica” e di “ruolo globale” dell’Unione Europea. Infatti l’effettiva “autonomia strategica”, cioè interventi a lungo raggio non possono prescindere dai mezzi americani (e dalla volontà americana). Forse sarebbe meglio concentrarci su una autonomia continentale o nell’“estero

vicino”, che già di per sé è complesso e condizionato. Il “ruolo globale” va inteso nel campo multilaterale (per esempio le missioni delle Nazioni Unite) e nell’accezione del “soft power” europeo.

Un’altra osservazione che si può avanzare è che quando si parla di riposizionamento della Russia dobbiamo considerare due fattori altamente incerti: gli sforzi dell’Amministrazione americana per cercare di avviare un nuovo dialogo con Mosca, a dispetto di tutti gli ostacoli che incontra nell’ambito del Congresso e delle istituzioni statunitensi; la problematica intensità dell’alleanza che la Russia sta dando e vuole dare alla sua politica verso la Cina, di cui sono note le difficoltà di fondo. Intendo la politica verso la Cina. Lo stesso rapporto fra USA e Cina va considerato nelle sue possibili evoluzioni nel campo commerciale e in quello della questione nordcoreana. La soluzione di queste due questioni rendono la Russia meno importante per USA e Cina e possono avvicinare America e Russia interessate ad una Europa meno compatta e forte di quanto possa essere.

Più che mai l’America acquisterebbe autonomia e si verificherebbe il tanto discusso *decoupling*, che non va inteso, pensiamo, come disinteresse dell’America verso l’Europa, ma come acquisizione dell’America di una grande autonomia strategica verso l’Europa e prevalenza dell’“America first” e della strategia del rapporto bilaterale.

**Francesco Corrias:** ringrazio i relatori per l’accurata e sincera presentazione del problema Sicurezza dell’Europa in un quadro di rapporti atlantici diciamo, se non compromessi, certamente in attesa di più chiare definizioni degli orientamenti degli Stati Uniti perno sinora del sistema politico economico occidentale.

Vi è da un lato una tendenza a livello operativo di proseguire nella difficile ricerca di una più intensificata collaborazione nel campo della “difesa europea”, se pur per limitati settori e paesi partecipanti, come sottolineato nel suo intervento dall’Amb. Maiolini, ma dall’altro nessun indizio di un quadro di riferimento politico e di visione d’insieme di comuni interessi a cui ogni decisione riguardante la sicurezza dei paesi dell’Unione dovrebbe fare riferimento.

Il nuovo corso della politica USA, pur nella sua difficile interpretazione per le caratteristiche e comportamenti dei suoi interpreti o interprete, ha certamente posto in luce il nervo scoperto del sistema di sicurezza dei principali paesi europei e quindi dell’Unione europea nel suo insieme, per aver attribuito all’alleanza atlantica la centralità assoluta del suo sistema di sicurezza. Agli USA è stato mantenuto di fatto un ruolo centrale nella definizione degli stessi interessi strategici europei ma anche di settori regionali.

In un quadro internazionale completamente sovvertito con la caduta del muro di Berlino e di quelli economici con il processo di globalizzazione ancora fuori controllo, i paesi europei hanno dovuto prendere coscienza di una situazione in cui non possono più sopravvivere come protagonisti di seconda fila all’ombra del grande alleato. Né è pensabile seguire un orientamento divisionista alla ricerca dell’utile immediato e dell’alleato di turno. Il problema è quello di far crescere un nuovo processo di aggregazione europeo, innanzi tutto, come quadro più vasto con un nuovo senso di responsabilità nella difesa di nuovi interessi condivisi ma sui radicati principi di civiltà europea e occidentale.

Il problema è essenzialmente politico che purtroppo le dirigenze europee attuali hanno difficoltà ad avvertire nella sua urgenza ed immanenza.

Ciò detto penso che la politica dei piccoli passi, se pur significativi, che appare essere l’attuale momento della politica della difesa comune europea non sia più possibile. Credo sia questo un messaggio che deve essere da più fonti e livelli ed intensità fatto giungere alle classi politiche come movimento di opinione di fondo della società.

**Stefano Ronca:** trovo efficace l’idea espressa da Lucio Demichele secondo cui la necessità di un’autonomia strategica europea cresce proporzionalmente con la divergenza negli obiettivi e nei valori fra le due sponde dell’Atlantico. C’è da augurarsi che l’attuale dicotomia fra Europa e Stati Uniti sia un fenomeno passeggero legato alle leadership del momento. Ma non possiamo contarci.

Ed è per questo che, senza nulla togliere all'importanza centrale della NATO e del legame transatlantico per potenziali minacce che si profilano con la crescita del ruolo geostrategico della Russia e della Cina, è opportuno proseguire nel consolidamento di un'autonomia strategica dell'Europa.

Entrambi i nostri ospiti di oggi hanno messo in evidenza gli ostacoli che vi si frappongono. Fra i punti di forza sui quali contare, molti, anche in passato, hanno posto l'accento sul binomio franco-tedesco: Francia e Germania sarebbero destinati a svolgere un ruolo traente e gli altri seguirebbero. Con Italia e Spagna sostenitori di primo livello per il fianco sud ed i membri geograficamente più prossimi alla Russia con lo sguardo rivolto ai rischi provenienti da est. In realtà l'armonia d'intenti fra Parigi e Berlino non sembra scontata. Nelle attuali difficoltà del rapporto transatlantico i due paesi hanno atteggiamenti diversi. La Francia è più intraprendente e proiettata verso un ruolo globale. La Germania resta prudente nei confronti della possibilità di dover intraprendere operazioni in aree di crisi anche se la Cancelliera Merkel ha dato gran risalto al modesto spiegamento tedesco in Mali presentandolo come un grande sforzo di Berlino soprattutto tenuto conto della mancanza di esperienza della Germania in Africa.

I sovranismi affermatasi in Europa ed altrove si aggiungono agli ostacoli verso il consolidamento di una politica estera e di sicurezza comune, presupposto indispensabile per la costruzione di un efficace strumento di difesa europea.

Il ruolo del Regno Unito mi sembra un altro aspetto da non dimenticare quando parliamo di autonomia strategica europea. Con l'uscita della Gran Bretagna dalla UE l'Europa perderà il 25% delle sue attuali capacità militari che riguardano sia gli asset ad alta tecnologia che le capacità logistiche e di trasporto, essenziali per il genere di operazioni condotte dalla UE, nonché una buona percentuale della produzione industriale nel settore della difesa. È quindi probabile che Londra continui, anche dopo la Brexit, a condizionare le scelte della UE in campo strategico attraverso la propria disponibilità, in molti casi auspicata ed auspicabile, a sostenere operazioni e/o progetti europei nel campo della difesa pur trovandosi fuori dall'Unione. Alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco in febbraio ho personalmente assistito al panegirico fatto dal Ministro degli Esteri francese Le Drian (ex Ministro della Difesa) alla "magnifica intesa franco-britannica nel campo della difesa che la Brexit non intaccherà in alcun modo.. forse piuttosto il contrario".

Per concludere vorrei fare un cenno al fondo europeo per la difesa di 525 milioni per il 2019/2020. E' certamente un inizio da guardare con ottimismo così come i 13 miliardi proposti dalla Commissione Europea come stanziamento per il settennio 2020-2027. Ma per conservare il senso delle proporzioni permettetemi di ricordare che il bilancio annuale di Gucci ammonta a 10 miliardi. Forse per l'autonomia strategica dell'Europa si potrebbe fare di meglio.

**Ferdinando Salleo:** le ottime e chiare relazioni del collega Demichele e del generale Iannucci che hanno introdotto il nostro Dialogo hanno messo in evidenza i problemi di fondo, concettuali e operativi, che derivano all'Europa dalla sua particolare struttura istituzionale e, forse soprattutto, dalla sua stessa originale concezione politica. Mi permetto di sottoporvi qualche considerazione di scenario.

Succeduto alle certezze della geometria del bipolarismo americano-sovietico, le potenze che dominano lo scenario internazionale ci presentano ormai una sorta di tripolarismo ibrido e diseguale. Gli Stati Uniti hanno certamente il maggior peso economico, tecnologico e militare, sia convenzionale che nucleare, inseguiti da presso dalla Cina, specie nel campo economico, e da una Russia, seconda potenza nucleare con un'economia debole e asimmetrica per formare un quadro mondiale in cui l'ascesa potente di altre potenze regionali con grandi ambizioni e l'instabilità crescente di vaste aree hanno determinato quasi un fenomeno sistemico di crisi locali. A queste non sembra in grado di far fronte il sistema multilaterale delle relazioni internazionali, oggi non più un vero sistema, battuto in breccia da Trump insieme alla "santità dei trattati", né un rinato "concerto delle potenze", meno ancora un G7/8/20 in cui possa formarsi un consenso. Il protagonismo nazionalista-espansionista sembra prevalere.

Per il peso specifico - demografico, economico, commerciale, culturale, persino politico - non meno che per la centralità geopolitica nel mondo globalizzato, l'Europa rischia di divenire un'ambita preda, piuttosto che un protagonista, il "malato" che fu a suo tempo l'Impero Ottomano. Non mancano le spinte disgregatrici, esterne e interne, che mirano obiettivamente a questo fine.

In questo senso, la necessaria premessa dell'autonomia strategica e del ruolo globale dell'Europa - il tema del nostro Dialogo - risiede anzitutto nella coesione che deve essere ristabilita tra i suoi membri, oggi disomogenei proprio nel disegno politico-strategico non più condiviso.

Queste considerazioni nulla tolgono all'esigenza di potenziare le forme integrative e collaborative incipienti, dalla standardizzazione dei sistemi d'arma a quella dell'addestramento, dai comandi viepiù integrati, tutti presupposti necessari per dar vita a una vera "comunità della difesa e della sicurezza". È corretto legare a questa visione il conseguimento di una politica estera che dalla priorità delle crisi nelle aree contigue non tema di passare a una visione che propugni il ristabilimento del diritto internazionale e dell'azione politica. Sarebbe l'obiettivo più urgente insieme a quello istituzionale.

**Jolanda Brunetti:** la presentazione dei due conferenzieri con cui mi complimento è stata molto completa e realistica. Purtroppo la conclusione che ne discende è piuttosto negativa. Non perché ci sia stata una volontà interpretativa in tal senso, ma perché le condizioni in cui si fanno analisi relative alla difesa, nella società e nel contesto storico attuali, con i cambiamenti socio/politici in atto e le forze centrifughe che si sono messe in moto a disgregare alleanze, intese e unioni precedenti, danno l'impressione di una profonda difficoltà di ricomposizione, in qualsiasi direzione si guardi. Basti pensare a come protagonisti della scena politica sia Stati dell'Unione europea, che membri della NATO, percepiscono i "competitors" se non gli avversari, ognuno diversamente dagli altri.

In questo momento gli Americani o almeno Trump, identificano in Cina ed Iran i loro più diretti avversari, anche se la politica che praticano nei confronti di noi alleati occidentali, non induce a vederli come partner devoti dell'Alleanza atlantica, né tanto meno solidali con la UE. Il fatto che con essi condividiamo almeno in teoria, principi e valori, non basta a concludere che sono nostri amici, anzi il tentativo evidente di storpiare la UE e stabilire contatti bilaterali con i suoi membri, più proficui sotto il profilo della forza per una grande Potenza, non rappresentano esattamente quell'immagine dell'amicizia che pure si attendono da noi, sia unitariamente che individualmente quando si parla di Iran, Cina e anche Russia.

Una posizione particolare occupa questo terzo grande giocatore, la Russia, verso la quale l'Amministrazione Trump vorrebbe cambiare registro forse meno per motivi di utilità che perché tutto sommato Trump non considera Putin un pericoloso sovversivo, come invece tende a fare il Congresso. Peraltro il Presidente, sotto indagine per presunti favori offertigli da Mosca durante la campagna elettorale, è stato costretto ad agire con molta prudenza e di conseguenza il suo atteggiamento ondivago non riesce a ribaltare né le sanzioni, né l'ostilità di fatto nei rapporti tra i due Paesi.

Dal canto loro, gli Europei che stanno perdendo via via la loro coesione, intrappolati in un processo di integrazione bloccato, subiscono un'ulteriore frantumazione dal fenomeno dell'immigrazione extracomunitaria, senza affrontarlo congiuntamente. Così continuano a rinunciare al ruolo globale forse salvifico, che potrebbero svolgere, sia nei Paesi di origine del fenomeno che sul territorio europeo per un'accoglienza più equilibrata. Essi hanno peraltro una percezione dei loro avversari, non solo diversa da quella degli USA, ma anche differenziata all'interno della propria struttura. Per la maggior parte non sono del tutto convinti della pericolosità della Cina, e delle sue tecnologie applicate, cui fanno invece ricorso volentieri (sistemi Huawei e non solo) dato il loro prezzo più accessibile, come ai suoi prestiti (Grecia) o anche allineandosi al progetto della "nuova via della Seta" (one road one belt-Italia) che desta preoccupazioni a Washington. Né tantomeno desiderano azzerare le conquiste del trattato firmato con l'Iran che ha posto un freno alle attività nucleari di Teheran. Invece un po' ipocritamente apprezzerebbero una

vittoria americana contro gli abusi praticati nel commercio mondiale dalla Cina ma rifuggono dal mezzo di ottenerli con la guerra sui dazi che sta danneggiando tutta l'economia mondiale.

Anche nei confronti della Russia l'atteggiamento dei Paesi UE è differenziato. Molti guardano da tempo con interesse alla ripresa di un dialogo costruttivo sia perché con Mosca condividono l'interesse a non esacerbare il contrasto con l'Iran, sia perché ritengono che la lotta al terrorismo potrebbe essere più efficace se condotta insieme con i Russi. Altri vorrebbero approfittare del mercato russo ora escluso dalle sanzioni, o continuare ad attingere alle sue risorse naturali specialmente gli idrocarburi di cui si servono chi più chi meno gli stessi Paesi membri dell'UE, sia perché infine tra le politiche sempre meno etiche di Trump (continua amicizia con il principe ereditario saudita, malgrado i suoi misfatti, costruzione "abusiva" del muro con il Messico inteso a prevenire infiltrazioni dal sud, incuranza per la divisione di famiglie latino americane, separate dai figli) e quelle di Putin non riscontrano un gran divario di valori non nobili. Lo stesso si ripropone per la Turchia che pur essendo nella NATO ha già abbandonato un virtuoso percorso democratico e non ha difficoltà a trovare accordi con Mosca sia sulla Siria che sull'Iran, pur di avere quelle mani libere sui Curdi che invece gli USA le contestano.

Così mentre la Germania continua ad avere con la Russia un rapporto cooperativo importante con il canale di trasporto del petrolio russo nel mare del Nord, i Baltici la temono e tentano in ogni modo di osteggiare quelle che considerano mire di lungo periodo intese a ristabilire la supremazia di Mosca attraverso il ruolo delle sue minoranze, ancora ospiti sul loro territorio.

In questo quadro sconsolante, purtroppo molto realistico l'attore più debole per la sua inconsistenza è proprio l'Unione europea che né il balbettare di Macron sul rilancio dell'Unione, (cui poi non dà seguito con gesti di condivisione, ma solo di difesa nazionale), né le politiche di austerità senza solidarietà perseguite dalla Merkel, contribuiscono a risanare. Così la ripresa di un ruolo globale per la UE diventa sempre più difficile ora che i Paesi "minori", riconoscendo la povertà dell'offerta hanno preso strade in parte diverse, e solo rimangono insieme per i motivi meno ideali che sono rimasti in piedi, tra i quali l'eventuale perdita di aiuti finanziari dalla Commissione e il riconoscimento delle difficoltà infinite incontrate dalla Brexit.

Peraltro in questo clima di cambiamenti rapidi che possono favorire l'insorgere di condizioni nuove, qualcosa di positivo si sta muovendo. Una luce appare nel crepuscolo, la lungimirante decisione di creare un fondo europeo per la difesa di 525 milioni di euro. Diretto dalla Commissione europea e impegnato sia nella ricerca che nello sviluppo industriale in vari settori: dalle operazioni militari alla cibernetica, esso può rappresentare l'inizio fattuale di un'autonomia strategica europea, di fronte all'attenuarsi dell'efficacia delle intese multilaterali esterne. Ciò a prescindere dall'individuazione dell'avversario comune, cosa - come visto - più difficile. Insomma un po' come dire "si vis pacem, para bellum".

Un tentativo di unificazione quindi importante, specialmente se accompagnato da un'attenzione agli altri fattori di disgregazione in atto: dai cambiamenti climatici all'immigrazione, temi toccati - a quanto c'è stato detto - negli studi geopolitici degli ambienti militari. Nella loro evoluzione si potrebbero disegnare scenari di collaborazioni inedite con attori utili almeno allo sviluppo e alla stabilizzazione dell'Africa, prima origine dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo.

In questo momento, pur se per carità interessata, la Cina è l'unica Potenza presente sul territorio con una strategia africana multiforme ed efficace specialmente nella costruzione di infrastrutture. Affiancarla con politiche di formazione, anche a sostegno dei diritti umani e sociali, potrebbe rappresentare un ruolo significativo per l'Europa comunitaria.

**Giacomo Sanfelice:** dei vari, e tutti interessanti spunti che sono stati proposti al dibattito, vorrei soffermarmi in particolare sulla Cina.

Avendo avuto occasione di prestare servizio in Asia, vorrei sottolineare, a rischio di essere tacciato di banalità, l'importanza che la Cina e l'Asia in generale rivestiranno per il destino dell'Europa negli anni a venire. La Cina, in particolare, deve essere visto, a mio avviso, come un "partner da conquistare" ed un "competitor da non sottovalutare".

Ho l'impressione che l'Europa si sia accorta in ritardo della sfida rappresentata dalla crescita economica esplosiva della Cina e della sua rapida proiezione globale.

E' vero che il peso delle economie asiatiche era importante anche in passato: fino agli albori della Rivoluzione Industriale, ai primi del XVIII secolo, la quota del PIL mondiale attribuibile all'Asia era infatti quasi 2/3 del PIL totale. La principale differenza rispetto a tre secoli fa consiste, secondo me, nel fatto che, allora, a differenza di oggi, la Cina (e l'Asia) non era in grado di competere credibilmente per la leadership mondiale, mentre ora lo è, a tutti i livelli.

Pertanto, la sfida lanciata oggi all'Europa ed al mondo dalla Cina (che rispetto alle altre sfide evocate in questo dibattito - a cominciare da Russia e Immigrazione dall'Africa - mi è sembrata alquanto sottovalutata) propone valori e concetti in tema di diritti umani, democrazia, sviluppo, sicurezza e stabilità assai diversi dai nostri: per questo, l'EU, a mio avviso, deve attrezzarsi per difendere, principalmente nel quadro di un confronto politico-diplomatico, articolato e auspicabilmente fruttuoso, i nostri valori e per operare in maniera positiva affinché la Cina partecipi ad una visione della stabilità e della sicurezza internazionale che sia il più possibile condivisa e in linea con il nostro modo di vedere il mondo ed il suo futuro.

Ma per fare questo, l'UE deve dotarsi anche di una credibile capacità nel settore della difesa, senza la quale le proprie asserzioni politiche sarebbero, ad occhi cinesi, scarsamente credibili.

A questo fine, oltre alle significative iniziative già in atto per sviluppare le capacità europee nel settore della Difesa, di cui è stata fatta oggi ampia menzione, riterrei importante, al fine di acquisire una effettiva inter-operatività a livello europeo, promuovere (o continuare a promuovere su più larga scala) iniziative e programmi volti a realizzare un'integrazione "dal basso" dei vari strumenti nazionali di difesa, che cominci con l'abituare i nostri soldati a lavorare ed a combattere insieme. In particolare, oltre a conoscere quali progressi siano stati effettivamente realizzati in questo ambito, mi chiedo se - prendendo spunto da uno dei programmi europei di maggior successo, come l'"Erasmus" - non sia pensabile di realizzare un "Erasmus" per militari.

**Adriano Benedetti:** ringrazio sentitamente i due relatori per le interessanti considerazioni che hanno formulato e che mi trovano, nell'insieme, del tutto d'accordo. Vorrei semplicemente fare alcune osservazioni di contorno in merito a singoli punti toccati nell'esposizione.

Innanzitutto, qualsiasi approfondimento sul tema della autonomia strategica e del ruolo globale dell'Europa non può prescindere - a mio avviso - dalla consapevolezza che l'occidente è entrato ormai in una spirale regressiva che non consente illusioni in una per quanto lontana inversione di rotta. La crisi dell'occidente si sviluppa sia per il progressivo esaurimento dello slancio vitale che in successione prima l'Europa e poi gli Stati Uniti hanno nel corso di quattro/cinque secoli realizzato nel conquistare il mondo, da ultimo con il processo di globalizzazione; sia per l'emergere o il riemergere baldanzoso di nuove/vecchie potenze su cui poggia il futuro multipolarismo. Ciò non significa in alcun modo sottovalutare la persistente capacità dell'occidente di porsi come primario ed ineludibile interlocutore nella definizione dei nuovi assetti globali, ma semplicemente avere coscienza che una lunga epoca storica sta tramontando e che quella incerta, confusa e insondabile in cui stiamo entrando, richiederà aggiustamenti non indifferenti nei comportamenti e nella visione della realtà internazionale.

Essenziale in questo nuovo contesto sarà la piena, intima collaborazione transatlantica in tutti i campi, a cominciare da quello militare, della difesa e della sicurezza. Senza un tale vincolo transatlantico, l'Europa sarebbe destinata a diventare una semplice, indifesa propaggine del grande continente asiatico e gli Stati Uniti sarebbero ridotti ad un ruolo sostanzialmente insulare, protetti dai due maggiori oceani. Conseguentemente non è in alcun modo desiderabile un "decoupling" nella struttura di difesa di Stati Uniti e di Europa.

Tali considerazioni potrebbero sembrare ingenui in un momento in cui le tensioni tra le due sponde dell'oceano Atlantico non sono mai state così difficili e laceranti. Ma è ferma convinzione dell'autore di queste righe che le consonanze di fondo e gli interessi delle due componenti

fondamentali dell'occidente sono così forti da poter superare le presenti divergenze, dovute in buona parte all'“eccezionalismo” trumpiano.

Un altro aspetto che vorrei sottolineare è il riaffermarsi dell'importanza delle frontiere nazionali in un quadro futuro in cui la globalizzazione – ancora certamente incisiva per tanti aspetti – non avrà più la forza trainante e la legittimazione ideologica che ha avuto finora. Connesso a ciò si profila il tema delle migrazioni – citato nella presentazione – che sarà di radicale peso nelle relazioni internazionali e nel futuro dei nostri paesi. Senza una ferma regolamentazione dei flussi irregolari la democrazia nei nostri stessi paesi potrebbe risultare a rischio. E' inutile nascondersi che anche nella questione migratoria le forze armate avranno un qualche ruolo da svolgere.

E' stato menzionato l'esercito europeo. Una cosa è la crescente, auspicabile collaborazione fra paesi UE non solo nella produzione di armamenti e nella strutturazione di comandi e di contingenti militari; un'altra cosa è la creazione di un vero e proprio esercito europeo, nonostante le non poche allusioni formali fatte al riguardo dal Presidente Macron e dalla Cancelliera Merkel. La nozione di un vero e proprio esercito che meriti la qualifica di europeo è quasi certamente una fuga in avanti dialettica ed illusionistica, perché esso è uno dei simboli di una sovranità continentale che è in principio nelle corde del messaggio innovativo di Macron ma che non trova finora alcun riscontro nella realtà degli equilibri e delle propensioni europee. Il tentativo fatto nel 1954, date le circostanze e il contesto europeo di allora, era di gran lunga più realistico e promettente quale vettore di una auspicata unione politica. Riproporlo ora non sembra tenere conto della progressiva frammentazione e divisione dell'Europa.

Il cenno all'esercito europeo, nella sua evanescenza, mi induce a ricordare un'altra ipotesi, a prima vista egualmente inconsistente, anche se un possibile, per quanto al momento improbabile, collasso della costruzione europea, potrebbe conferirle una qualche maggiore concretezza. Mi riferisco allo schema di un'eventuale messa in comune a nome dell'Europa – dai contorni imprecisati – dei deterrenti nucleari inglese e francese, con quest'ultimo esteso sino a ricomprendere in qualche modo anche la Germania. Uno schema certamente avveniristico, se non “avventuristico”, ma che la fluidità imperscrutabile degli scenari futuri non è tale da escludere completamente: tanto più che esso sarebbe lo sviluppo – sebbene frutto di un salto logico e politico – di trattati bilaterali esistenti, quello sulla cooperazione e l'ammodernamento nucleare tra Francia e Regno Unito del 2010 e quello recentissimo di “Aquisgrana” tra Francia e Germania.

***Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è stato inserito nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.***

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

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: 06.699.40.064 – [www.studidiplomatici.it](http://www.studidiplomatici.it) – e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051