CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

_____

DIALOGHI DIPLOMATICI

240

"Le relazioni euro-russe e il ruolo dell'Italia"

(25 febbraio 2019)

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
www.studidiplomatici.it

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: 06. 94.80.22.70
Ufficio Orientamento: 331.66.16.562
e-mail: relazioniesterne@unilink.it
www.unilink.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

240

"Le relazioni euro-russe e il ruolo dell'Italia"

(25 febbraio 2019)

Tavola rotonda con la partecipazione dell'Ambasciatore Sebastiano CARDI, Direttore Generale degli Affari Politici del Ministero degli Affari Esteri e del Dottor Giampiero GRAMAGLIA, curatore della Rivista online Affari Internazionali dello IAI (Istituto Affari Internazionali)

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

Giancarlo ARAGONA, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Francesco CORRIAS, Giancarlo LEO, Mario E. MAIOLINI, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Roberto NIGIDO, Ferdinando SALLEO, Gianfranco VERDERAME

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.

- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Gianfranco Verderame: iniziamo oggi con questo Dialogo il nostro programma di lavoro per il 2019. Vi partecipano il collega Sebastiano Cardi, Direttore Generale degli Affari Politici del Ministero degli Esteri e l'amico Giampiero Gramaglia, curatore della rivista online dello IAI "Affari Internazionali". Ad entrambi va il saluto ed il ringraziamento più caloroso per aver accettato il nostro invito.

Oggi parliamo delle relazioni euro-russe e del ruolo dell'Italia. Prima di dare la parola ai nostri ospiti, permettetemi una breve considerazione. Tutti, io credo, ricordiamo il dibattito che nella seconda metà degli anni quaranta del secolo scorso, appena terminata la seconda guerra mondiale, vide confrontarsi due contrapposte interpretazioni del rapporto dell'Occidente con l'allora Unione Sovietica. Da una parte vi erano quelli che vedevano nell'URSS il profeta della rivoluzione mondiale, con il quale ogni dialogo sarebbe stato impossibile. Dall'altra quelli che tendevano a ridimensionare il peso dell'ideologia ed a considerare l'URSS una grande potenza tradizionale, interessata a trarre ogni possibile profitto dall'ordine internazionale piuttosto che a rovesciarlo. Oggi che la pregiudiziale ideologica è - o dovrebbe essere - venuta meno, resta aperta la domanda di come impostare i rapporti con un Paese che con sempre maggiore determinazione persegue l'obiettivo di recuperare un ruolo preminente all'interno dello scenario internazionale. Per quanto riguarda in particolare l'Europa, il dibattito è reso ancora più attuale dal quadro mai come oggi complesso e problematico delle sue relazioni con il tradizionale alleato d'oltre atlantico. E' in ogni caso evidente l'importanza che l'Europa sappia affrontare con coerenza e forte coesione interna il problema delle relazioni con un Paese che la geografia rende un interlocutore difficilmente eludibile.

Un breve accenno agli aspetti economici di queste relazioni. Nonostante una leggera flessione complessiva (-3% per le esportazioni e -2% per le importazioni), la Russia resta il quarto partner commerciale dell'Unione Europea dopo Stati Uniti, Cina e Svizzera. Il suo mercato assorbe il 4,6%% delle esportazioni dell'Unione e contribuisce quasi per l'8% alle sue importazioni. All'interno di questo flusso, le posizioni dei paesi europei sono molto diversificate: per le esportazioni, il primo posto è saldamente detenuto dalla Germania, seguita dall'Italia e dalla Francia. La Germania è anche il principale paese importatore dalla Russia, seguita dai Paesi Bassi, dalla Polonia, dall'Italia e dalla Francia. Ma il rilievo economico delle relazioni con la Russia si misura soprattutto sul metro dell'energia. Nel 2106 le importazioni di gas naturale e di petrolio dalla Russia hanno rappresentato rispettivamente il 39% e il 32% del totale delle importazioni dell'Unione Europea. La dipendenza energetica dalla Russia è particolarmente elevata per alcuni paesi dell'est europeo, con punte talvolta del 90%. Se da una parte ciò si traduce in una forte dipendenza dell'Unione Europea dalla Russia (ed è giusto che la Commissione europea ponga con forza il problema della diversificazione degli approvvigionamenti energetici), dall'altra costituisce una fonte di introiti importante per il bilancio russo. I paesi europei e la Russia si trovano così in una situazione di forte interdipendenza reciproca, ed in questo quadro la stabilità dei flussi energetici verso l'Europa è essenziale per entrambe le aree.

Infine, il problema delle sanzioni. E'difficile valutarne l'impatto sulle rispettive economie. Per la Russia il danno maggiore è certamente sul piano della tecnologia e su quello finanziario. Per molti paesi europei vengono toccati importanti settori produttivi. Per l'Italia, un recente studio di Intesa San Paolo valuta al 17% la diminuzione dell'interscambio nel 2017 rispetto al 2014, ed un calo delle esportazioni dell'11,6%.

Mi fermo qui per il momento, e cedo volentieri la parola ai nostri ospiti.

Sebastiano Cardi: i rapporti politici UE-Russia sono inquadrati nell'Accordo di Partenariato e Cooperazione (PCA) entrato in vigore nel 1997 per un decennio e rinnovato annualmente dal 2007. Il PCA stabilisce una cornice di principio per il dialogo politico, i rapporti economico-commerciali, energetici, culturali, sociali, ambientali e di collaborazione nel contrasto alle attività illecite. Era un'epoca in cui si immaginava un dialogo (non necessariamente alla pari) con un Paese in gravi difficoltà, ma idealmente orientato a divenire un partner "like-minded".

- Nell'ultimo decennio, alla collaborazione ad ampio spettro immaginata allora, si è via via sostituita, una dinamica competitiva tra Russia e UE rispetto al processo di integrazione ad est di quest'ultima e ai programmi di cooperazione con le Repubbliche ex sovietiche, in particolare tramite il Partenariato Orientale. Alla profonda e storica diffidenza di Mosca verso le prospettive di espansione della NATO, con particolare riferimento a Ucraina e Georgia (Vertice di Bucarest 2008), si è aggiunta una crescente insofferenza verso il processo di integrazione europea, in particolare laddove gli accordi di associazione e di libero scambio con i Paesi dell'Est costituivano una minaccia agli sforzi di integrazione della nascente Unione Euroasiatica.
- Tale competizione è arrivata ad un punto di rottura quando, a novembre 2013, al Vertice del Partenariato Orientale di Vilnius, l'Ucraina ha scelto in extremis di non sottoscrivere l'Accordo di Associazione e Libero Scambio (AA/DCFTA) con l'UE e contestualmente di rivolgersi a Mosca per un sostegno politico e finanziario. Come noto, le successive tensioni di piazza a Kiev sono sfociate nella deposizione dell'ex presidente filorusso Yanukovich e nella deflagrazione della crisi ucraina, aperta dall'annessione russa della Crimea (18 marzo 2014) cui è seguito il conflitto nelle regioni orientali e la sottoscrizione degli Accordi di Minsk.
- E' in relazione a tali avvenimenti che, da un lato, sono stati sospesi una serie di ambiti di cooperazione tra l'Unione Europea e i suoi stati membri con la Russia (es. vertici intergovernativi, dialogo 2+2) e sono state introdotte sanzioni nei confronti di settori dell'economia russa e dell'alta dirigenza russa.
- Alla crisi ucraina si sono poi più recentemente aggiunte le c.d. "minacce ibride" che vengono attribuite alla Russia da parte occidentale, a partire dall'impiego di armi chimiche e cibernetiche anche sul territorio dell'UE, che hanno portato alle ulteriori tensioni con Mosca in relazione al Caso Skripal e alle accuse di hackeraggio nei confronti dell'OPAC a L'Aja. Diversi Stati Membri UE (baltici, Polonia, scandinavi) lamentano inoltre crescenti attività militari minacciose da parte russa in prossimità del loro territorio. Molto attuale infine il tema dell'interferenza nei processi elettorali democratici attraverso azioni sistematiche disinformazione, sui media tradizionali e sui social media.
- La sicurezza continentale rappresenta attualmente un terreno di confronto tra UE e Russia che non sembra destinato a risolversi nel breve termine, considerata l'indisponibilità russa a rinunciare alla Crimea e lo stallo nel processo di Minsk, cui è condizionata una revisione dell'impianto sanzionatorio.
- In altri ambiti, tuttavia, permane una reciproca consapevolezza dell'interdipendenza e dell'impossibilità di rinunciare al dialogo tra UE e Russia, a partire da sfere come quella economica, energetica, della soluzione alle crisi regionali, della lotta alle minacce comuni (terrorismo), in materia ambientale e del contrasto alla criminalità. Lo ha espressamente riconosciuto il Presidente Juncker intervenendo al Forum Economico di San Pietroburgo nel giugno 2016, per cui "parlare con la Russia corrisponde a buon senso…e l'interdipendenza deve essere vista come una responsabilità condivisa, non come semplice destino geografico".
- E' proprio in tale ottica che il ruolo dell'Italia si inserisce nella cornice dei rapporti tra UE e Russia, prendendo le mosse da una consolidata tradizione di cooperazione con Mosca. Per il nostro Paese si tratta infatti di dare continuità ad una collaborazione che nel secondo dopoguerra – quando le difficoltà e i sospetti reciproci non erano certo minori di oggi – è andata sviluppandosi, muovendo i suoi passi nelle relazioni industriali. Dalla FIAT all'ENI, per citare i più significativi, sono noti gli esempi di un lavoro congiunto che ha posto le fondamenta di una reciproca fiducia ricercata anche sul piano politico da personalità come Amintore Fanfani e Giorgio La Pira, fautori di quel naturale ruolo di "ponte" che l'Italia da sempre sa svolgere tra Occidente e Oriente.
- Quelle radici hanno poi consentito di far fiorire negli anni un partenariato privilegiato e a tutto campo: politico, economico, culturale, scientifico e tecnologico, arricchito da interessi

strategici. Penso in particolare alla cooperazione che abbiamo in campo energetico, in quello spaziale, negli scambi commerciali, in cui l'Italia, nonostante la congiuntura, rappresenta tuttora per la Russia il secondo partner in Europa, secondo solo alla Germania. Senza naturalmente trascurare il ruolo di Mosca nei dossier internazionali che ci toccano direttamente.

- La necessità, da un lato, di preservare tale ricchezza di contenuti del nostro partenariato bilaterale con Mosca, senza, dall'altro, trascurare comprensibili preoccupazioni sollevate da altri partner per motivi sia storici che contingenti non privi di fondamento, ha pertanto implicato l'Italia facesse la sua parte nel definire la politica europea sulla Russia in base al paradigma del c.d. "doppio binario", ovvero fermezza sul rispetto dei principi di diritto internazionale e di pacifica convivenza tra Stati, da un lato, e dialogo e cooperazione sulle sfide comuni, dall'altro.
- Non è un caso che l'Italia sia stata tra i promotori di una traduzione di tale approccio in precise linee guida politiche adottate dall'Unione nel 2016, ovvero i "5 principî" che formano la piattaforma ideale dei rapporti euro-russi:
  1) attuazione delle intese Minsk quale pre-condizione per sostanziali cambiamenti nelle relazioni euro-russe;
  2) sostegno a Partner orientali e Paesi dell'Asia Centrale;
  3) rafforzamento della resilienza della UE;
  4) "dialogo selettivo" con Mosca, in particolare sulle sfide comuni;
  5) sostegno alla società civile russa ed ai contatti "people-to-people".

- Partendo da questa base il nostro Paese ha saputo perseguire un approccio equilibrato, improntato a solidarietà con i partner e gli alleati tradizionali, senza rinunciare ai solidi canali di dialogo e cooperazione con la Russia, spingendo nella stessa direzione la politica europea nel suo insieme.
- In termini più concreti, solidarietà con i partner significa prendere atto della mancanza di progressi nell'applicazione degli Accordi di Minsk e aver quindi sostenuto il consenso sul rinnovo delle sanzioni settoriali al Consiglio europeo di dicembre, nonostante il costo che sopportiamo. Dialogo e cooperazione implicano invece scambi politici ed economici intensi (visite del Ministro Moavero e del Presidente Conte a Mosca; visite del Ministro Lavrov e del Ministro dell'Industria Manturov a Roma; svolgimento della Consiglio di cooperazione bilaterale a dicembre; la programmata visita di Putin nel 2019).
- Significa anche concentrarsi sugli ambiti in cui possiamo, dobbiamo e vogliamo avere un canale di dialogo e, laddove possibile, di collaborazione con Mosca, e viceversa. Lo vediamo sulla Libia (PM Medvedev alla Conferenza di Palermo), sulla Siria, sull'Iran, sul Venezuela, così come abbiamo premuto sulla leva del dialogo anche in relazione alla crisi ucraina, sotto la nostra passata Presidenza OSCE. Ciò senza nasconderci le differenze di approccio e talvolta degli interessi di fondo. Anche nel settore energetico, la Russia resta un partner strategico innegabile, pur perseguendo l'Italia un approccio improntato alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento.
- E lo stesso vale sul piano bilaterale tra UE e Russia in cui l'Italia auspica una maggiore attenzione per la società civile russa e la promozione di contatti sociali e culturali tra i popoli europeo e russo come fondamentale mezzo di rafforzamento della comprensione e della fiducia reciproca.
- Il ruolo dell'Italia nella politica europea verso Mosca è dunque in assoluta continuità con la solida e riconosciuta tradizione di cooperazione con la Russia e promana dalla convinzione che le oggettive divergenze e criticità che segnano l'attuale fase delle relazioni euro-russe e che richiedono di essere affrontate, non possano mettere in ombra le sinergie positive che ci uniscono a Mosca e ci inducono a privilegiare il dialogo, piuttosto che il confronto, per raggiungere obiettivi di stabilità e di pace, oltre che di reciproco sviluppo e prosperità.

Giampiero Gramaglia: l'Italia del dopoguerra ha sempre coltivato ambizioni di rapporti in qualche modo preferenziali, rispetto all'Occidente, con la Russia, non fosse altro perché aveva il più grande Partito comunista d'un Paese Nato e, ancora ai tempi della Fiat di Valletta, era capace di condurre in porto operazioni come quella di Togliattigrad, mentre, sul piano dell'approccio culturale e popolare, oscillava tra gli 'italiani brava gente' della campagna di Russia e le missioni esplorative e disillusorie di Peppone e don Camillo.

A cavallo tra XX e XXI Secolo, l'ambizione italiana s'è nutrita di qualche circostanza favorevole, che ha alimentato l'illusione di contare: i rapporti personali disinibiti intessuti da Silvio Berlusconi con Vladimir Putin; lo stato comatoso dell'economia russa nell'era Ieltsin e il bisogno d'interlocutori di Mosca nella fase in cui la Russia di Putin si leccava le ferite; il fatto che un evento che poteva essere miliare nelle relazioni tra l'Occidente, e la Nato in particolare, e la Russia si sia svolto in Italia, al Vertice di Pratica di Mare.

Negli ultimi anni, l'italico presunto filo-russismo, che in realtà non è mai stato tale, è evoluto verso un epidermico, ma numericamente consistente, filo-putinismo, in parte per la fascinazione diffusa che il presidente russo esercita su chi ha il culto del leader forte e in parte perché Putin è un 'fixer', di fronte agli impacci decisionali o agli andamenti zigzaganti dei suoi principali interlocutori occidentali, che siano Obama o Trump. Nel M5S ci possono pure essere residui di movimentismo anti-americano.

Proprio nel momento in cui l'Italia poteva forse sperare di acquisire un ruolo dialettico, o di ponte, tra l'Ue e la Russia di Putin, stante gli atteggiamenti ondivaghi di Trump e dei suoi e la rigidità 'post Crimea' dell'Unione europea e anche di Francia e Germania, l'inaffidabilità e l'inconsistenza della politica estera del governo giallo-verde ha compromesso questa ipotesi, al di là dell'agitarsi, probabilmente non disinteressato a fini partitici, del vice-premier Matteo Salvini.

Così, la contrarietà a parole alle sanzioni verso la Russia non s'è mai tradotto in azioni concrete contro il loro rinnovo, passato sempre sotto silenzio e/o sostanzialmente inosservato, anche grazie alla scarsa memoria della stampa italiana e alla scarsa attitudine alla verifica della corrispondenza fra parole e fatti. E in fondo la stessa Italia che fa 'muro di gomma' – esercizio che le s'addice bene – di fronte alle richieste degli Stati Uniti di spendere di più e meglio per la sicurezza e la difesa. Ma questa è un'altra storia. O è la solita storia.

Ferdinando Salleo: ringrazio anch'io i nostri relatori Cardi e Gramaglia per le interessanti valutazioni che hanno fornito al Circolo sul tema fondamentale delle relazioni tra l'UE e la Russia. Riprendendo un argomento che hanno sollevato, l'annessione russa della Crimea, mi permetto di aggiungere una nota personale. Ho visitato la Crimea quando ero ambasciatore a Mosca, in particolare recandomi in automobile sino a Yalta dopo la visita a Sebastopoli della nostra Squadra Navale. Non ho mancato nel viaggio di chiedere agli interlocutori crimeani che incontravo, anche persone modeste, se si sentissero ucraini come legalmente erano ricevendone sempre l'orgoglio di essere russi e aggiungendo spesso espressioni di scarsa stima per gli ucraini.

Credo che Putin fosse ben consapevole che avrebbe vinto il referendum che ha seguito l'occupazione militare. Perché ha dunque rifiutato gli osservatori internazionali (ONU o OSCE) che avrebbero legittimato l'annessione? Più che dell'espressione dell'orgoglio nazionale – condiviso dalla grande maggioranza dei suoi compatrioti – ne ho tratto l'impressione che si sia trattato della mossa di un giocatore che intendeva freddamente sfidare l'Occidente per mostrare, anzitutto, di essere in grado di affermare la primazia intangibile di Mosca nell'antica area dell'URSS, certo che quello non avrebbe reagito fortemente, al di là di sanzioni molto controverse nell'UE che, di più, confermate per le inadempienze russe sugli Accordi di Minsk, forniscono ancora al Cremlino strumenti di pressione nei confronti dell'Europa.

Su un piano più generale Mosca intende soprattutto rivendicare la parità politico-strategica con gli Stati Uniti che l'URSS aveva. Terzo incomodo nella gara tra le due principali superpotenze odierne, USA e Cina, un temuto G2, la Russia opera mirando a una sorta di direttorio G3 anche per contenere Pechino.

Maurizio Melani: ringrazio anche io Sebastiano Cardi e Giampiero Gramaglia per le loro ampie ed esaustive considerazioni.

Come è stato detto da loro e da altri la Russia è un interlocutore ineludibile per l'Europa, e in questo ambito per l'Italia che ha una consolidata tradizione di rapporti complessi e multiformi con questo grande paese.

Nel considerare questi rapporti dobbiamo tenere in conto la natura della Russia di grande potenza multiregionale che malgrado le sue ambizioni profondamente radicate nella sua storia e le sue ammodernate capacita distruttive e di deterrenza non ha tuttavia le caratteristiche strutturali della superpotenza globale che essa pretende di essere. Sono state molte volte evidenziate, anche nell'ambito di questo Circolo, i suoi limiti demografici ed economici (prima della dissoluzione dell'URSS meno abissalmente distanti da quelli degli Stati Uniti, quando la Cina era ben lungi dall'essere ciò che è adesso), la sua eccessiva dipendenza dall'esportazione di idrocarburi, in particolare ancora verso l'Europa (molto maggiore della dipendenza europea dalle importazioni dalla Russia) e la sua vulnerabilità manifestatasi nelle numerose sconfitte subite quando ha appunto preteso di essere una superpotenza globale. La Russia non è conquistabile, come i russi hanno dimostrato a Napoleone e a Hitler. I suoi spazi e la sua profondità strategica lo impediscono a qualsiasi aggressore. Ma è contenibile e ed è stata contenuta, con periodici pesanti ridimensionamenti del suo ruolo quando le sue ambizioni sono state al di sopra dei suoi mezzi. E' successo ai tempi della Guerra di Crimea, condotta per arrestare la sua spinta verso il Mediterraneo e il Medio Oriente, della guerra russo-giapponese al culmine di una lunga azione di contenimento in Asia da parte del Regno Unito che portò finalmente la Russia ad allearsi con le potenze dell'Intesa contro la Germania, dell'eccessiva esposizione politica, militare ed economica in diversi continenti negli anni ‘80 del secolo scorso che ha contribuito al collasso dell'URSS.

Vinta la guerra fredda e caduta la Russia in una crisi profonda sotto tutti i profili, l'Occidente a trazione americana non l'ha più considerata come un interlocutore degno di essere seriamente tenuto in conto. Non credo che il sentimento prevalente fosse di ostilità verso Mosca quando è stato deciso l'allargamento della NATO e dell'Unione Europea. Si voleva assicurare stabilità ad un gruppo di paesi in transizione integrandoli nel sistema occidentale della democrazia liberale e dell'economia di mercato, auspicabilmente in un grande spazio di collaborazione a guida occidentale corrispondente all'area dell'OSCE, da Vancouver a Vladivostok e comprendente quindi anche la Russia. Anche nei Balcani gli interventi di stabilizzazione sono stati effettuati non per andare contro una Russia prostrata, ma semplicemente ignorandone interessi e sensibilità a prescindere dai loro meriti e dalla loro legittimità. Una iniezione di ostilità è semmai venuta dopo la realizzazione dell'allargamento a paesi che per le vicende della loro storia vedono la Russia come una incombente forza sempre e comunque ostile. Anche la denuncia del Trattato ABM da parte dell'Amministrazione Bush e l'istallazione di missili antimissili in Polonia e in Romania è stata presentata come diretta a difendere l'Europa contro potenziali attacchi dall'Iran che stava sviluppando un programma nucleare con evidenti finalità militari assieme ad una complementare capacità missilistica. Ma la Russia ha comprensibilmente percepito tutto questo in modo assai diverso. E con la presidenza Putin ed una ripresa economica e delle capacità finanziarie innescata dall'aumento dei prezzi degli idrocarburi a partire dalla svolta del secolo ha avviato una azione di recupero delle posizioni perdute. Lo si è visto già nella fase caratterizzata dall'allargamento del G7 a G8, dall'incontro di Pratica di Mare e dallo stabilimento di fori di dialogo NATO-Russia e UE-Russia, nella quale le agende delle due parti erano assai diverse. Per gli occidentali si trattava di integrare la Russia in un sistema di sicurezza ed economico da essi dominato, con l'accettazione da parte di Mosca dei fatti compiuti geopolitici nel frattempo intervenuti e dello svolgimento di un ruolo, secondo le modalità volute da americani ed europei, nella soluzione di crisi regionali emerse dopo la fine della guerra fredda nello spazio ex-sovietico. Per i russi si trattava invece di vedersi riconosciuti un interesse legittimo e un diritto di ripresa del controllo di quello stesso spazio considerato un "estero vicino" indispensabile alla loro sicurezza. L'avvio delle procedure per una

possibile estensione degli allargamenti a paesi del Caucaso e all'Ucraina, dopo le "rivoluzioni arancioni" realizzatesi in quei paesi, ha scatenato la reazione russa, prima in Georgia e poi in Ucraina, ove Putin ha giocato d'azzardo con azioni unilaterali e in violazione della legalità internazionale.

Al di là delle loro genesi e giustificazioni si trattava di azioni che non potevano essere condonate, anche se appare molto difficile individuare come si possa ricondurre il tutto in un quadro legale, nel rispetto delle regole dell'ONU e dell'OSCE in materia di autodeterminazione, integrità territoriale degli stati, composizione delle controversie ed eventuale revisione dei confini consensuale e ratificata dalla volontà popolare, alle quali lo stesso Putin avrebbe potuto fare ricorso per perseguire quanto voluto, senza agire con gli atti di forza che egli ha invece privilegiato. Nella stessa logica sono le denunciate interferenze in processi politici occidentali, volti a minare l'integrazione europea e la solidarietà transatlantica, nonché i potenziamenti delle attività militari nel Baltico e le istallazioni di missili a medio raggio ai confini occidentali della Russia che hanno fornito a Trump le motivazioni per la denuncia del Trattato INF, diretta nelle sue intenzioni anche a lanciare un segnale alla Cina, con preoccupanti conseguenze sulla sicurezza dell'Europa.

Eppure la Russia, in aggiunta ad ogni preoccupazione di carattere economico per le contro-sanzioni russe in risposta a quelle occidentali, resta ed anzi è sempre più un interlocutore necessario per il superamento di crisi, dalla Libia al Medio Oriente allargato, che toccano nostri prioritari interessi in termini di sicurezza, regolamento dei flussi migratori, approvvigionamenti energetici e scambi commerciali. Con la necessaria fermezza e senza cedimenti in materia di legalità internazionale occorrerà operare per favorire la riapertura di un dialogo nel quale l'Italia, assieme a Francia, Germania ed Istituzioni europee, dovrà svolgere un ruolo corrispondente ai suoi molteplici interessi in gioco.

Roberto Nigido: desidero anch'io ringraziare vivamente l'Ambasciatore Cardi e il Dottor Gramaglia della loro presentazione. Concordo con l'analisi che hanno fatto circa le ragioni del ritorno della Russia a posizioni di contrapposizione a tutto campo e di deliberata aggressione nei confronti del mondo occidentale: posizioni che si sono manifestate anche con pesanti e inammissibili ingerenze nella politica interna di alcuni Paesi membri della NATO. Avevamo fatto del resto considerazioni analoghe in questa sede già da tempo in passato. Non mi ha sorpreso pertanto la reazione russa alle prolungate provocazioni messe in atto dalla NATO nei confronti della Russia mentre quest'ultima si proponeva di recuperare la grandezza di un tempo: provocazioni culminate, dopo l'ampliamento ad Est, nelle larvate aperture all'Ucraina per l'ingresso nell'Organizzazione in occasione del Vertice di Bucarest del 2008. Ad aggravare il risentimento russo sono intervenute negli anni immediatamente successivi la sospensione dei negoziati per l'accordo di associazione Unione Europea-Russia e la firma invece dell'analogo accordo con l'Ucraina. A quel punto Mosca ha concluso che era stata superata la linea al di là della quale era obbligata a difendersi, ovviamente secondo i suoi metodi, si è convinta che col mondo occidentale non c'era modo di intendersi e ha deciso di tornare alle maniere forti dei tempi dell'Unione Sovietica tanto rimpianta da Putin. Dopo aver garantito la sua frontiera occidentale con l'annessione della Crimea e l'invasione dell'Ucraina orientale, Mosca ha dichiarato nuovamente aperta la guerra fredda su tutti i fronti. Sono convinto che sarà impossibile, almeno nel medio termine, tornare a forme di collaborazione, come negli anni '90 e nei primi anni 2000: collaborazione che sarebbe peraltro molto utile per entrambe le parti. Bisogna rassegnarsi a tornare alla contrapposizione e alla politica del contenimento. L'Italia dovrebbe adoperarsi comunque per cercare di limitare i danni, come ha detto l'Ambasciatore Aragona. Il dialogo strategico dell'Europa con gli Stati Uniti in merito ai rapporti con la Russia sarebbe essenziale, ma con l'Amministrazione Trump appare oggi poco proficuo anche per le divisioni tra i Paesi europei. L'Unione Europea e i suoi Paesi Membri hanno comunque interesse a trovare una qualche forma di intesa con Mosca, per il ruolo della Russia in molte aree cruciali del mondo, per i molti rapporti reciproci e per contribuire ad evitare che la Russia finisca prima o poi per essere mangiata pezzo per pezzo dalla Cina: minaccia che

riguarda anche l'Europa Occidentale. Se dalla Russia arriveranno segnali di volontà di dialogo, sarà bene da parte dei Paesi europei non scoraggiarli, ma a due condizioni che consentirebbero di trattare da una posizione di parità: cioè dopo aver rafforzato in misura credibile le proprie capacità di difesa, come ci chiedono da tempo gli Stati Uniti, e acquisito la capacità di diminuire, quando ritenuto opportuno, la nostra dipendenza energetica dalla Russia. La prima delle due condizioni è ovviamente essenziale anche per diminuire la nostra dipendenza strategica dagli Stati Uniti e trattare con Washington da una posizione di minore sudditanza.

Stefano Ronca: due recenti esternazioni russe, la prima di Lavrov che ho ascoltato personalmente alla riunione sulla sicurezza che ha avuto luogo a Monaco il 16 febbraio, e la seconda il discorso di Putin alla Duma del 20 febbraio, mi sembrano utili per cercare di comprendere quale sia oggi il rapporto di Mosca con l'Occidente.

A Monaco Lavrov ha pronunciato un discorso privo della vivacità e dell'arguzia che lo contraddistinguono. Un discorso sul futuro delle relazioni con l'Occidente, pessimista nei toni e nei contenuti. Sprezzante verso un'Europa che ha deluso la Russia perché incapace di lavorare assieme a Mosca al progetto di De Gaulle, Mitterrand e Kohl di uno Spazio Comune Europeo che andasse da Lisbona a Vladivostok. Un'Europa sempre più Nato-centrica composta di "satelliti" di Washington che hanno bombardato la Jugoslavia, riconosciuto il Kosovo, partecipato ad una dissennata espansione della Nato verso est, con un alleato di maggioranza che fornisce armi a Kiev e spiega missili in Romania ed in Polonia.

Putin, nel discorso alla Duma, oltre che pessimista è minaccioso verso gli Stati Uniti ed i suoi alleati. Descrive nei dettagli le violazioni americane del trattato INF con lo spiegamento di missili dotati di vettori MK-41, cita i paragrafi 4 e 6 dell'accordo violato da Washington. Afferma che la Russia non può accettare uno spiegamento in Polonia e in Romania di missili capaci di raggiungere Mosca in 10-12 minuti. E che risponderà con nuove armi dal raggio illimitato e dalle altissime velocità (dieci nuove armi delle quali farà poi un'estesa illustrazione), capaci di rispondere alle nuove minacce in modo da colpire non solo i luoghi da dove i missili della Nato dovessero provenire ma anche i centri decisionali che ne avessero decretato il lancio. Usa un linguaggio simile a quello dei peggiori anni della Guerra Fredda: "queste élite occidentali sanno contare? Che allora calcolino bene la portata e la velocità delle nostre armi. Chiediamo loro solo questo: che prima di minacciarci facciano un po' di matematica perché la Russia per garantire la propria sicurezza risponderà con efficacia".

Confesso che malgrado qualche ricerca non sono riuscito ancora a comprendere, ammesso che ciò significhi qualcosa, chi per primo abbia violato il trattato. La stampa e la letteratura, anche quelle occidentali, che su questo punto sembrano divise. L'intelligence e i governi dei Paesi Nato affermano che per anni i russi hanno violato il trattato. Difficile non dar loro credito quando lo afferma la stessa signora Merkel. Ma forse, come dicevo, chi abbia iniziato per primo non è troppo rilevante. Lo è invece certamente comprendere quale sia oggi, date tali premesse, la disponibilità negoziale delle parti, dal momento che da questo trattato, che denunciano e/o violano le due grandi potenze, sulla testa degli Europei, come ha giustamente rilevato la Cancelliera Merkel a Monaco, era nato proprio per la sicurezza dell'Europa. Gli Stati Uniti hanno dato ai russi sei mesi per "riallinearsi ai termini del trattato". Alla richiesta di un giornalista se vi fossero margini per un accordo, Lavrov si è detto disposto a discutere a livello professionale e senza "undue emotions". Putin è più duro ma lascia anch'egli un'apertura: "siamo pronti ad impegnarci in conversazioni per il disarmo ma non busseremo a porte chiuse ed aspetteremo finché i nostri interlocutori saranno pronti al dialogo". C'è da chiedersi quanto potrà influire un'Europa tanto divisa sulla posizione americana in una vicenda che ci riguarda così da vicino. Come conciliare le posizioni polacche e romene con quelle di alleati più inclini al negoziato?

Un'altra parte del discorso di Putin alla Duma, che vale davvero la lettura, è quella che riguarda la politica interna. L'attenzione che Putin mette nel toccare decine di aspetti della vita quotidiana del suo popolo sul piano fiscale, pensionistico, della salute, della giustizia, del commercio,

dell'economia domestica, della previdenza sociale è straordinaria. Il dettaglio con il quale egli entra nelle case dei russi non ce lo aspettiamo non dico da un Presidente ma neppure da un Ministro o da un dirigente ministeriale. Al contempo egli bacchetta qua e là la burocrazia, la polizia, varie amministrazioni poiché non servono e non rispettano nei modi e nei tempi dovuti i cittadini e i loro diritti. Tale atteggiamento rivela due realtà: la prima è il rapporto diretto del Presidente con il suo popolo e con le istituzioni sempre più paternalista e autoritario. Un rapporto che va diretto al cittadino, saltando l'intero apparato burocratico. Il secondo, che le sanzioni hanno probabilmente inciso veramente sulla vita dei russi e ciò va compensato dalle attenzioni del Presidente dal quale dipendono le sorti della Russia.

Laura Mirachian: ringrazio i nostri oratori per la documentata illustrazione dello stato delle relazioni con la Russia. Vorrei anzitutto sgomberare il campo dalla visione, molto diffusa, che tende a giustificare i comportamenti russi riconducendone la matrice alle 'colpe' dell'Occidente dopo il collasso dell'Unione Sovietica. Se è incontrovertibile che ci siano state da parte occidentale iniziative quantomeno incaute in nome di una supremazia considerata acquisita sul piano dei valori prima ancora che della geopolitica, è altrettanto vero che la Russia di Putin ha imboccato una strada rivendicativa che l'ha portata ad iniziative in patente violazione di ogni norma internazionale. E non solo nel caso più eclatante dell'annessione della Crimea, ivi incluso l'ultimo atto relativo al Mare d'Azov. Le responsabilità del progressivo deterioramento delle relazioni Occidente-Russia sono dunque condivise. Siamo così arrivati a una confrontazione subdola su molteplici piani, militare, securitario, commerciale, politico, e non ultimo culturale.

Lo scenario non agevola certo l'Italia che, come sottolineato da Sebastiano Cardi, anche nelle circostanze attuali intende non discostarsi troppo dalla tradizione dei rapporti positivi con Mosca, adoperandosi per la continuità del dialogo sia in sede bilaterale sia per l'Unione Europea nel suo complesso, ove peraltro coesistono notoriamente importanti divergenze storiche e culturali. Un esercizio non facile, vuoi perché mancano riscontri russi in termini di adempimenti rispetto agli impegni presi (accordi di Minsk) ed anzi si praticano nuove forme di ostilità (attacchi cibernetici, o con armi chimiche, interferenze nei processi elettorali e politici, rapida denuncia delle intese sui missili INF dopo il ritiro americano) vuoi perché siamo fermamente ancorati all'Alleanza Transatlantica, ancorché da ultimo inficiata dalle ambiguità e incongruenze della 'dottrina Trump'. Un esercizio di equilibrismo, dunque, sempre teso a non interrompere il dialogo con Mosca e al contempo a non tradire il consolidato posizionamento italiano entro il 'mainstream' occidentale.

Nondimeno, stiamo dando prova di una notevole capacità di gestione. Le sanzioni imposte alla Russia non paiono aver danneggiato oltre misura le nostre esportazioni, pur colpite da contromisure soprattutto nel settore agro-alimentare (dopo qualche flessione, crescita di +5% nei primi 8 mesi 2018); si sono moltiplicate le joint-ventures che permettono di aggirare l'ostacolo almeno parzialmente; le forniture energetiche russe non hanno subito disfunzioni, mentre prosegue il nostro impegno alla diversificazione delle fonti; le relazioni diplomatiche rimangono solide e i rapporti politici perseguiti anche tramite contatti ad alto livello (da ultimo la missione a Mosca del Presidente della Camera), così come i rapporti culturali.

Va peraltro riconosciuto che la stessa Russia, se animata da una volontà di scardinare non solo la Nato ma anche l'Unione Europea ove in contrasto con il progetto di Eurasia, subisce al contempo la pressione incontenibile della Cina, che al macro-programma economico-politico della Via della Seta aggiunge traguardi finora inediti sul piano tecnologico e militare. Difficile che Mosca, nella sua debolezza demografica e altresì economica in assenza di profonde riforme, possa alla lunga evitare la soggezione a Pechino solo avvalendosi del potenziale nei due unici settori portanti degli idrocarburi e degli apparati tecnologici militari. Vi è da chiedersi se l'insistente ricorso a temi dell''identità russa', con il convinto sostegno della Chiesa Ortodossa (ora peraltro decurtata della componente ucraina), e al conseguimento di uno status internazionale che richiami il passato, potranno bastare a sorreggere la concorrenza subìta sui due fronti, oriente e occidente. Nel contesto, il grado di consenso interno di Putin è in rapido calo, al 39% secondo l'Agenzia semi-ufficiale

Levada (ottobre 2018), al 33% secondo altre fonti, soprattutto a causa di misure restrittive adottate per sanare i bilanci colpiti dai bassi prezzi petroliferi e oberati dalle spese militari.

Esistono spazi per un ruolo dell'Italia - analogo al potenziale ruolo della Germania - nel recupero per quanto possibile di questa Russia, alle prese con difficoltà obiettive sul duplice fronte interno ed esterno. A partire da quel 'dialogo selettivo' previsto anche nelle linee-guida adottate dalla UE nel 2016: una prima applicazione può essere individuata nei grandi temi trasversali, lotta al terrorismo, ai traffici di droga, e non ultimo cambiamenti climatici; una seconda, non meno importante, in relazione ai contesti problematici del vicinato mediterraneo, Medio Oriente, Siria e Iran in particolare, e Libia, dove cruciale si è rivelato il protagonismo russo e dove i nostri interessi sono prioritari. E' questo il terreno in cui sarebbe possibile accordare alla Russia quel 'riconoscimento' che il paese va ricercando quale protagonista internazionale, e in cui un'interlocuzione può rivelarsi utile, se non necessaria, per l'Italia e per l'Europa ai fini di una stabilizzazione regionale. La promozione di contatti sociali e culturali euro-russi potrà inoltre servire a modulare i comportamenti di Mosca e a ristabilire quel clima di fiducia che oggi manca, ma che è la premessa indispensabile per gestire gli scenari più sensibili che riguardano le condizioni di sicurezza in Europa e sul piano globale.

Adriano Benedetti: ringrazio sentitamente i nostri due eccellenti oratori per le loro illuminanti presentazioni. Il rapporto dell'Europa con la Russia è evidentemente necessario ed ineludibile ma è anche carico di differenze, ambiguità e difficoltà sostanziali. L'Ambasciatore Salleo nel suo intervento si è chiesto se l'acquisizione della Crimea da parte russa si sarebbe potuta svolgere secondo modalità diverse e meno traumatiche dal punto di vista internazionale. La mia percezione è che il Presidente Putin, nel decidere l'incorporazione della Crimea, legata d'altronde da un rapporto bicentenario di continuità territoriale con Mosca, abbia lucidamente fatto ricorso a procedure sostanzialmente di fatto perché, da un lato, voleva creare un dissidio non facilmente risolvibile con l'Occidente: le precedenti esperienze in Georgia e soprattutto il tentativo occidentale di sottrarre Kiev all'influenza russa l'avevano convinto della necessità di fare un gesto che antagonizzasse in maniera radicale la Russia rispetto all'Occidente, una sorta di non temporanea scelta di campo che implicava, tra l'altro, un avvicinamento alla Cina. E dall'altro, desiderava lanciare un messaggio di forza, autorità ed orgoglio nazionale alla propria opinione pubblica interna che mai, come in quel momento, lo gratificò di un consenso così ampio.

E' inutile sottolineare che i fatti dell'Ucraina (Crimea compresa) erano stati preceduti da un avanzamento verso est della Nato che Mosca ormai non riteneva più accettabile e che come tale, nell'ottica russa, meritava una controreazione inequivocabile di contrasto, indipendentemente dalle conseguenze anche economiche che ciò avrebbe comportato.

Il fluire degli eventi ha, a mio giudizio, portato poi la contrapposizione della Russia con l'Occidente a travalicare l'ambito più strettamente geostrategico per assumere connotati più ampi di alterità di sistemi politici. Ne è indicazione la crescente "invadenza" della penetrazione degli hacker nelle piattaforme digitali occidentali – come ormai è stato accertato al di là di ogni dubbio – al fine di condizionare le opinioni pubbliche europee e nord-americane in occasione in particolare di consultazioni elettorali.

A ben guardare è una sorta di rivalsa russa (per non parlare di altri paesi) al flusso ininterrotto di propaganda occidentale rivolto prima ai paesi di stampo sovietico e poi di impronta autoritaria-dittatoriale. In fondo, si pensava che la dialettica ideologica comunismo/democrazia fosse stata sepolta per sempre: in realtà essa è stata semplicemente sostituita da un'altrettanto pervicace tensione tra ideologia autoritaria da conservatorismo accentuato e visione democratico-liberale della politica. In questo ambito trovano evidentemente collocazione anche eventuali finanziamenti più o meno occulti di Mosca a formazioni politiche occidentali di ispirazione populista-nazionalista. Siamo pertanto tornati ad una confrontazione tra sistemi politici come all'epoca del contrasto est-ovest. Questa polemica differenziazione è alimentata a Mosca (e a Pechino) dalla percezione – vera o falsa che essa sia – di un forte declino della potenza e del messaggio dell'Occidente.

Conversando tempo fa con un alto rappresentante russo in Italia, mi venne naturale dire che l'Italia è paradossalmente il paese continentale europeo più filo-americano e al contempo più filo-russo. Il rapporto italo-russo è intriso soprattutto di naturali convergenze di ordine culturale, religioso ed umano che rendono i due popoli reciprocamente attraenti sul piano soprattutto dei valori di comune umanità, mentre quello con gli Stati Uniti, al di là delle prove storiche di solidarietà e dei legami di alleanza, si nutre di ben più incisive consonanze in termini di confluenze migratorie e di condivisione dei valori fondanti la civiltà politica.

Ed è proprio su quest'ultimo piano che si produrranno sempre diffidenza e riluttanza da parte italiana ad approfondire oltre misura una possibile relazione di coinvolgente collaborazione con Mosca, a prescindere dalle tendenze di apparente avvicinamento che sembrerebbero emergere da alcune forze politiche italiane, al momento maggioritarie nel paese e in Parlamento.

Mario E. Maiolini: mi associo ai colleghi esprimendo un vivo apprezzamento per gli interventi dei nostri ospiti e per quanto detto dagli amici del Circolo.

Da parte mia vorrei fare alcune osservazioni su due spetti dei rapporti fra Russia e Europa, cioè i precedenti storici e la componente emotiva, su cui i nostri ospiti hanno, per necessità di tempo, sorvolato, essendosi loro concentrati sulle criticità e dinamiche della attualità internazionale.

La storia, come spesso diciamo, gli Stati e le nazioni la portano cucita addosso e nel corso dei rapporti Europa-Russia i popoli di questi due mondi (mondi intesi come coscienza delle masse e della intellighenzia politica) non dimenticano i precedenti: il ruolo della cultura europea nel risveglio verso la modernità della Russia di Pietro il Grande; l'eredità greco, ortodossa e bizantina della "Terza Roma" zarista; il peso politico militare dell'Impero russo nel contrastare l'egemonia napoleonica e nel favorire il diffondersi del romanticismo (senza la vittoria di Waterloo non avremmo avuto l'affermazione del nazionalismo e dell'idealismo); la notevole influenza dei grandi romanzieri russi sulla letteratura e sui valori della cultura europea dell'Ottocento e Novecento; il contributo dell'intellighenzia ebraico-russa alla cultura socialista e marxista europea; il ruolo della Russia sovietica nella sconfitta del disegno egemonico di Hitler, e il suo voto favorevole all'ONU alla nascita dello Stato di Israele.

Se questi sono gli avvenimenti del passato che spiegano la sensibilità dei paesi europei verso la Russia, non minori sono i precorsi che spiegano "i timori ancestrali" di una parte del mondo europeo orientale verso Mosca: l'occupazione secolare dei paesi baltici (Lettonia, Lituania, Estonia, Carelia) da parte dell'impero zarista e della Polonia in associazione con Austria e Prussia; la breve illusione di indipendenza generata dall'esito della Prima Guerra Mondiale e dagli esiti iniziali della Seconda per quanto riguarda l'Europa orientale non balcanica. Per alcuni paesi balcanici il comunismo fu poi lo sbocco naturale di situazioni sociali e politiche non più sostenibili.

Le sensibilità dell'Europa balcanica verso la Russia sono però molto complesse e ondivaghe se pensiamo al ruolo russo nel promuovere il panslavismo e il nazionalismo anti-turco di molti di quei paesi e poi nel generare, sempre in quei paesi, l'anticomunismo come fenomeno storico a noi più vicino nel tempo e, oggigiorno, il ritorno di simpatie filo-russe come argine a politiche atlantiche giudicate espansive e delle politiche dei neoconservatori americani ritenuti immemori delle complessità storiche del mondo europeo orientale e del mondo russo.

Ma ad influire sui rapporti Europa-Russia, ritengo che abbiano un loro peso le componenti emotive, nel senso che gli atteggiamenti delle opinioni pubbliche spesso non hanno una motivazione completamente razionale, ma si rifanno a convincimenti vaghi, confusi e controversi, che però finiscono col determinare gli orientamenti di governi e di partiti che giocano la loro parte in questa fase storica di nuovi e risorgenti nazionalismi (fenomeno su cui in questa sede non mi addentro). Il primo fattore emotivo, che oggi possiamo ricordare, è il convincimento delle grandi masse comuniste e socialiste secondo cui senza il sostegno sovietico alla sinistra europea, molte spinte verso una democrazia inclusiva, i diritti sociali e le riforme economiche non si sarebbero concretizzate. Vero? Non vero? Vi è molto da dimostrare, ma la sensazione è rimasta.

Così pure si è andata radicando, in parti non trascurabili dell'opinione pubblica europea, il convincimento che l'America di Bush padre non abbia tenuto fede all'impegno non codificato ma verbale di rispettare i confini del Patto di Varsavia, del Patto Atlantico esistenti al momento del crollo del Muro e della accettazione della riunificazione tedesca. La stessa Unione Europea, secondo questa corrente di opinione, si sarebbe avventurata verso un ambizioso sogno "paneuropeo" con il tentativo di perseguire il disegno di una Ucraina e di altri paesi orientali membri dell'Unione Europea e con l'ambizione dei neo-conservatori americani che si starebbero sforzando di immaginare "una vittoria totale senza condizioni" sulla Russia sovietica e sulla Russia di oggi smantellandone ogni pretese di "potenza mondiale protagonista". Nel fattore emotivo rientrano poi i convincimenti di riconoscenza verso la Russia non quantificabili e quella simpatia per "*gli underdogs*" che spesso ha la sua motivazione nel mondo complesso del non razionale.

L'Italia, da parte sua, ha un suo ruolo da svolgere nei rapporti fra Europa e Russia: perché il suo "Risorgimento" non si sarebbe attuato se non fosse esistito il "concerto europeo" che ha permesso di giuocare su alleanze diverse, ma sempre in un quadro di riconoscimenti reciproci; perché l'Italia e la sua opinione politica e pubblica ha sofferto le divisioni della Guerra Fredda; e perché l'Italia ha vissuto il processo di Helsinki e la distensione come grande occasione di ricostituire quella unità dell'Europa che ha consentito il più lungo periodo di pace (prima della Prima Guerra Mondiale) vissuto più o meno bene dall'Europa e dal mondo occidentale. L'Italia di oggi un suo ruolo lo può cercare e perseguire nel convincimento di parte importante della sua intellighenzia e della sua opinione pubblica di perseguire la sicurezza e il futuro del mondo occidentale in una alleanza-intesa fra USA, Unione Europea e Russia, al di là di altre spinte contrarie in un mondo caratterizzato da blocchi contrapposti, ma non essenzialmente ostili e in tensione permanente. E' la prevalenza dei valori culturali, oltre che del peso della geografica vicinanza che insieme possono dare stabilità alla convivenza fra Stati. L'Italia sta dimostrando di credere nella fattibilità di un dialogo Europa-Russia e nel buon fondamento che l'obiettivo che ciò possa essere uno dei suoi validi e costanti interessi nazionali da perseguire e da far emergere nel contesto della sua appartenenza al mondo occidentale.

Gianfranco Verderame: giunti al termine del dibattito, ringrazio ancora i nostri ospiti per le loro relazioni introduttive e per il contributo che hanno dato alla discussione, che è stata particolarmente approfondita e ricca di spunti di grande interesse. Senza alcuna pretesa di esaustività, vorrei ricordarne alcuni.

In molti interventi è stato sottolineato che le difficoltà del rapporto con la Russia trovano origine anche negli errori di valutazione compiuti dall'Occidente dopo la caduta del muro e l'implosione dell'Unione Sovietica nei confronti di un Paese che veniva considerato più un vinto che un interlocutore con il quale instaurare una relazione costruttiva. Il progressivo spostamento ad est delle frontiere della Nato e dell'Unione Europea, fino a lambire quella che la Russia sente come la culla della propria civiltà, e cioè l'Ucraina, ha avuto come conseguenza l'acuirsi della sindrome da accerchiamento che è una costante nella storia russa. Con la vicenda Ucraina Putin ha reagito a questo stato di cose mettendosi volontariamente e, secondo molti, per consapevole e ricercata sfida all'Occidente, dal lato di chi viola la legalità internazionale, rendendo inevitabile la reazione occidentale. La spirale è diventata cosi sempre più difficile da districare. E tuttavia anche il dibattito di oggi ha confermato come la Russia continui a rappresentare un interlocutore ineludibile per la sua capacità di influenza in molti settori di crisi e, per quanto riguarda in particolare l'Europa, per i molteplici legami che nutrono l'interdipendenza fra le due aree.

In questo quadro, in molti interventi è stato ricordato il ruolo che l'Italia può svolgere nella ricerca di nuovi equilibri nelle relazioni euro-russe in ragione della storica tradizione dei suoi rapporti con quel Paese e del "soft power" che li sostiene e può facilitarli. Bene quindi che il dialogo bilaterale venga portato avanti e bene anche che non venga meno, in questa come in molte altre materie, la tradizionale ricerca di convergenze con i partner a noi più vicini, e cioè Francia e Germania. D'altra parte, come pure è stato rilevato, bisogna avere molto chiaro che il nostro interesse resta il rafforzamento dell'Unione Europea e che, come molti segnali sembrano indicare,

su questo terreno l'interesse della Russia di Putin sembra andare nella direzione esattamente opposta. Di qui, ed è questa la mia ultima notazione, l'importanza di impostare i rapporti con la Russia di oggi da posizioni sufficientemente forti che ci consentano di resistere ai tentativi di Putin di favorire la disgregazione dell'Unione, spesso agendo per linee interne ai suoi Paesi membri.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

_____

DIALOGHI DIPLOMATICI

241

"Mediterraneo e Medio Oriente fra potenze regionali e esterne. Il ruolo dell'Italia"

(18 marzo 2019)

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
www.studidiplomatici.it

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: 06. 94.80.22.70
Ufficio Orientamento: 331.66.16.562
e-mail: relazionesterne@unilink.it
www.unilink.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

241

"Mediterraneo e Medio Oriente fra potenze regionali e esterne. Il ruolo dell'Italia"

(18 marzo 2019)

Tavola rotonda con la partecipazione del Professore Stefano SILVESTRI, Direttore editoriale "Affari Internazionali"

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

Francesco ALOISI de LARDEREL, Giancarlo ARAGONA, Paolo CASARDI, Francesco CORRIAS, Giancarlo LEO, Mario E. MAIOLINI, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Elio MENZIONE, Giuseppe MORABITO, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA.

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.

- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Paolo Casardi: in assenza di Gianfranco Verderame, trattenuto altrove per ragioni personali, diamo il benvenuto, assieme a Maurizio Melani e agli altri soci, al Professor Stefano Silvestri in qualità di relatore al nostro Dialogo su "Mediterraneo e il Medio Oriente fra le potenze regionali ed esterne. Gli interessi e il ruolo dell'Italia". Si tratta di una materia che riguarda direttamente i nostri interessi nazionali e che è stata complicata, dopo la fine del mondo bipolare, dal perseguimento di ambizioni precedentemente sopite da parte delle Potenze regionali, ma anche da una serie di errori compiuti dalle Potenze esterne, comprese quelle occidentali. Abbiamo avuto occasione, nel quadro delle attività svolte da questo Circolo, di affrontare più volte questa problematica, sia dal punto di vista politico, che economico e culturale e ci siamo soffermati anche sul dialogo dell'Occidente con l'Islam. Prima che l'azione di politica estera del Presidente Trump si definisse più chiaramente e prima dell'intervento armato russo a favore di Assad, eravamo giunti alla conclusione che solo una Conferenza Generale sul Mediterraneo e Medio Oriente, avrebbe potuto svolgere una determinante funzione in favore della stabilità dell'area. Ciò perché una Conferenza Generale avrebbe avuto l'autorità per affrontare trasversalmente i problemi dell'area, che come abbiamo imparato, non sono risolvibili dalla logica Stato per Stato. Tale logica può portare a dei cessate il fuoco temporanei, ma non è in grado di assicurare la stabilità in una regione in cui tutte le maggiori problematiche sono comuni a più Stati e entità non statuali, di tipo etnico e tribale. Il Modello di tale Conferenza, era stato ventilato in questo Circolo, avrebbe potuto riferirsi all'OSCE, ma solo dal punto di vista di una grande portata geografica, mentre il mandato della Conferenza avrebbe dovuto essere più ambizioso, cioè quello di una vera e propria Conferenza negoziale sulle materie previamente identificate. Dopo però le chiare scelte di campo compiute sia dagli Usa che dalla Russia e nonostante l'atteggiamento neutrale tenuto dalla Cina, le premesse per una tale Conferenza si erano indebolite. Siamo quindi ansiosi di vedere se il Dialogo di oggi può portarci un poco più avanti nell'interpretare la situazione mediterranea e mediorientale e valutare interessi e ruolo per il nostro Paese.

Cedo la parola all'Ambasciatore Melani per l'introduzione e la presentazione del nostro ospite.

Maurizio Melani: non credo debba presentare Stefano Silvestri, animatore da sempre dello IAI di cui è stato a lungo Presidente, a colleghi che come me lo hanno in molte occasioni incrociato nella loro carriera, al Ministero e nelle sedi all'estero, condividendo con lui analisi e valutazioni e partecipando ad iniziative comuni.

Nel ringrazialo assieme a Paolo Casardi, e anche a nome di Gianfranco Verderame che è stato impossibilitato ad intervenire, svolgo alcune considerazioni introduttive prima di dargli la parola considerata anche l'assenza di Luca Gori trattenuto a Bruxelles al Consiglio Affari Esteri.

I rapporti di forza e gli equilibri di potere nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, sia tra le potenze regionali che tra quelle esterne, sono notevolmente mutati negli ultimi anni. E questo in un quadro internazionale caratterizzato da complessità e intrecci di interessi e contrapposizioni la cui governabilità è sempre più difficile.

Sullo sfondo vi è il fatto che nel Mediterraneo i differenziali demografici ed economici tra le sponde sud e nord, malgrado la stagnazione in cui si trova di nuovo quest'ultima, stanno aumentando, o si riducono in modo insufficiente per quanto riguarda il PIL, in presenza di un indebolimento delle strutture statali di quella meridionale, scosse dal malcontento delle popolazioni, soprattutto delle sue maggioritarie componenti giovanili, nei confronti di regimi autoritari ed inefficaci, crescenti diseguaglianze e disoccupazione con l'inserimento di forze islamiste e jihadiste.

La situazione estrema si è avuta in Libia dove all'abbattimento del regime di Gheddafi, dall'interno e con un decisivo sostegno occidentale, è seguito il periodo di caos nel quale il paese si trova ancora. Difficoltà nella stabilizzazione dopo la caduta dei rispettivi regimi nel 2011 si verificano in Egitto e in Tunisia, e pericoli di crescente instabilità, accentuati dalla riduzione dei prezzi del petrolio, si manifestano in Algeria, paese cruciale per gli approvvigionamenti di idrocarburi dell'Italia. Anche la maggiore tenuta del Marocco, ove i problemi sociali sono analoghi, può essere a rischio.

2. In Medio Oriente si è intensificata la lotta per l'egemonia regionale avente come protagonisti l'Iran che fa leva sulle componenti sciite nei diversi paesi, l'Arabia Saudita, affiancata dai suoi alleati nel Golfo dotati di grandi risorse finanziarie, dalla quale sono anche giunti sostegni a forze estremiste sunnite, e la Turchia che assieme al Qatar sostiene tra i sunniti i Fratelli Musulmani ed è soprattutto preoccupata di impedire l'affermazione di entità curde ai suoi confini meridionali.

Queste divisioni hanno alimentato e accentuato la guerra civile in Siria, che ha distrutto il paese, e l'instabilità in Libano. Ed ha aperto uno spazio che tra il 2014 e il 2018 ha determinato l'insediamento del sedicente Stato Islamico tra Siria e Iraq ove dopo l'intervento a guida americana e l'eliminazione del regime di Saddam Hussein si scontrano le influenze contrapposte dell'Iran, degli Stati Uniti e dell'Arabia Saudita impedendo finora una piena stabilizzazione del paese.

Si tratta di divisioni che alimentano anche i conflitti in Yemen e in Libia attraverso il sostegno a fazioni contrapposte nei quali riguardo a quest'ultima svolge un ruolo anche l'Egitto. E che si ripercuotono anche nel Corno d'Africa ed in particolare in Somalia.

3. Sullo sfondo vi è la fragilità di stati nati dopo la prima guerra mondiale e lo sfaldamento dell'Impero Ottomano in un contesto di ripartizione delle sfere di influenza tra Regno Unito, Francia e poi Stati Uniti per il controllo di risorse petrolifere che la seconda fase della rivoluzione industriale rendeva sempre più importanti.

Di fronte all'affermarsi in questi stati sulla scia dell'Egitto di Nasser di regimi repubblicani, nazionalisti e in varie forme socialisti che ricevevano sostegni dall'Unione Sovietica, mentre dopo la crisi di Suez nel 1956 gli Stati Uniti si sostituivano agli anglo-francesi quale potenza con maggiore influenza nella regione in contrapposizione all'URSS, dall'Arabia Saudita si avviò un sostegno a movimenti di natura religiosa per contrastare quei regimi. Questi sostegni all'islamismo sunnita si intensificavano dopo la rivoluzione islamica sciita iraniana per contrastarne l'espansione e poi, con il sostegno americano, per combattere l'occupazione sovietica dell'Afghanistan. Caduta l'URSS e rivoltesi queste forze contro l'Occidente, oltre che contro la Russia e diversi regimi nella regione, esse sono state tra gli elementi caratterizzanti degli sviluppi mediorientali nei primi due decenni di questo secolo.

4. La sopravalutazione del proprio potere dopo la fine della guerra fredda e la volontà di consolidarlo nel Medio Oriente hanno portato gli Stati Uniti alla guerra in Iraq i cui effetti sono stati opposti a quelli voluti. E l'influenza americana nella regione è progressivamente diminuita parallelamente ad una minore dipendenza dagli idrocarburi mediorientali a causa della produzione domestica di idrocarburi da scisti e ad una maggiore attenzione all'area Asia-Pacifico, sia per la sua grande crescita economica che per l'aumento della potenza cinese.

L'Amministrazione Obama ha tentato di promuovere un sistema di sicurezza basato su un equilibrio cooperativo in grado di comporre gli interessi di tutte le potenze regionali, incluso Israele grazie ad un riavvio a soluzione della questione palestinese. Ma non ha avuto successo. Con europei, Russia e Cina, quest'ultima interessata alla stabilità della regione da cui proviene gran parte dei suoi approvvigionamenti energetici, è però riuscita a fermare il programma nucleare militare iraniano grazie ad un accordo dal quale si è poi ritirata l'Amministrazione Trump reintroducendo il pericolo di una proliferazione nucleare in tutta l'area ed oltre.

5. I conflitti insoluti da decenni hanno posto gravi problemi anche all'Europa, certamente meno drammatici di quelli causati alle popolazioni della regione, soprattutto in Siria e in Iraq ove milioni di persone sono state uccise o ferite o sono state costrette a cercare rifugio altrove, Alcune centinaia di migliaia sono arrivate in Europa unendosi ai migranti provenienti dall'Africa. Anche il terrorismo jihadista che ha colpito la regione ha raggiunto il nostro continente i cui equilibri politici e sociali ne hanno risentito, stimolando anche la crescita di movimenti identitari, xenofobi, razzisti e islamofobi.

Inoltre, grazie alle capacità che ha saputo dispiegare nel conflitto siriano e nella lotta all'ISIS in collaborazione con l'Iran, la Russia ha salvato il regime di Damasco che sauditi, turchi e occidentali avrebbero voluto eliminare definitivamente. Mosca ha cosi accresciuto la propria influenza nella

regione articolando una rete di rapporti politici, economici e militari con tutti i paesi dell'area, ma con il rischio di trovarvisi ingolfata con un impegno al di sopra delle proprie capacità.

L'Europa, e in essa l'Italia, hanno un interesse cruciale alla pace e ad una stabilità sostenibile in tutta l'area mediterranea e mediorientale per realizzarvi un destino comune di collaborazione e stabilità, e non di conflitti permanenti.

Stimolare una capacità europea a perseguire tali interessi, che sono comuni ai paesi dell'Unione, dovrebbe essere un preciso impegno dell'Italia in raccordo costante soprattutto con Francia, Germania, Spagna ed Istituzioni europee.

Stefano Silvestri: dopo la fine della Guerra Fredda, l'Europa ha perso una grande occasione: quella di organizzare l'area mediterranea in chiave eurocentrica, grazie al fatto che l'intera sponda Nord era parte dell'UE e/o della NATO, o comunque strettamente legata ad esse, mentre la Russia era debole, la Cina assente e gli USA disponibili. Ma è mancata una decisione strategica comune europea.

Parte degli europei guardava quasi solo verso Est, mentre gli altri si affidavano ai loro legami nazionali tradizionali con le élites arabe al potere, assolutamente disinteressate se non contrarie ad ogni mutamento. Questa posizione sostanzialmente attendista si è rivelata disastrosa quando le insurrezioni della cosiddetta "primavera araba" hanno messo in crisi regimi chiave quali quello egiziano è quello siriano. A ciò si è aggiunto l'approfondimento del conflitto all'interno del mondo musulmano, tra sunniti e sciiti, che ha favorito un ritorno in forza dell'Iran nell'area mediorientale, a cominciare dall'Iraq, ma poi anche in Siria e nello Yemen. L'intervento euro-americano contro il regime di Gheddafi in Libia, ha favorito la completa destabilizzazione di questo paese, alimentando nuove tensioni inter arabe e fra Musulmani, oltre ad accrescere l'insicurezza del quadro strategico italiano.

La politica americana in questa regione non è più riuscita a rimediare gli errori commessi in Iraq e ha perseguito di fatto una strategia di parziale progressivo ritiro dai teatri più conflittuali, iniziato durante la presidenza Obama e proseguito in modo anche più erratico durante la presidenza Trump, con l'aggiunta di una posizione di opposizione militante all'Iran, che ha portato Washington a denunciare, senza ragioni né contropartite, l'accordo sul nucleare iraniano e a schierarsi acriticamente con l'Arabia Saudita.

Il più basso profilo americano, unito al rafforzarsi del revanscismo sciita e alle minacce del terrorismo sunnita, hanno favorito l'affermarsi tra gli europei di politiche e strategie di carattere "securitario", di chiusura e di diffidenza nei confronti dell'intero mondo musulmano, accrescendo le distanze tra gli europei e il resto del Mediterraneo. L'allontanarsi della Turchia dall'Europa e dalla NATO, in parte dovuto a scelte di politica interna, ma certo favorito anche dal continuo mismanagement dei rapporti con questo paese da parte degli alleati occidentali, ha contribuito a rafforzare questa spaccatura dell'area mediterranea.

Riducendosi il ruolo di garante strategico ricoperto per tanti anni dagli USA, si sono aperte nuove possibilità per altre potenze esterne, in primo luogo la Russia, a più lungo termine la Cina, e soprattutto è aumentata l'importanza (e sono aumentate anche le ambizioni) delle maggiori potenze regionali, in particolare di quelle più direttamente coinvolte nella guerra all'ISIS in Iraq e Siria: Turchia, Iran, Arabia Saudita e naturalmente Israele. La crisi in Libia ha anche accresciuto il peso dell'Egitto, in particolare in Cirenaica.

Il problema è che queste potenze regionali sono contrapposte le une alle altre, e stanno da tempo combattendo tra loro una guerra "ibrida " e non dichiarata, spesso utilizzando dei proxy (ivi incluse varie organizzazioni terroristiche).

Le grandi potenze esterne profittano di questa situazione. La Russia non ha sufficiente forza economica per reggere contemporaneamente il peso di più guerre nelle spazio ex-sovietico e in Medio Oriente, mentre deve mantenere un credibile equilibrio strategico con gli USA, per cui è in cerca di alleati locali. Attualmente cerca di profittare allo stesso tempo della Turchia e dell'Iran, anche se i due paesi hanno interessi diversi nel più lungo periodo. Ma un misto di forti concessioni

territoriali alla Turchia in Siria, a spese della minoranza curda, e di appoggio indiretto all'Iran nel suo tentativo di creare un asse politico e territoriale continuo tra gli sciiti iracheni, siriani e libanesi, potrebbero consentirgli di ridurre il suo impegno militare in Siria, liberando risorse per altre avventure, ad esempio in Libia.

La Cina ha sinora mantenuto un profilo basso in Medio Oriente, preferendo concentrare la sua attenzione sull'Africa e sul tentativo di stabilire legami preferenziali con l'Europa, profittando delle offensive politico-commerciali del Presidente Trump contro i suoi alleati. Tuttavia ha stabilito numerose approdi navali nei pressi dell'area, dal Pakistan a Gibuti, ha potenziato la sua presenza in Grecia e nei Balcani, ed ora sembra puntare anche sull'Italia. È un approccio prudente, soprattutto di tipo economico e commerciale, ma che può evolvere diversamente a seconda delle circostanze: attualmente Pechino è schierata decisamente con il Pakistan nel conflitto con l'India.

L'Italia è presente sia in Africa che in Medio Oriente, ma le sue missioni militari internazionali sembrano ormai assumere un carattere quasi residuale: basti pensare che a fine aprile non è stato ancora reiterato dal Governo il cosiddetto "decreto missioni", che assicura la copertura finanziaria, politica e giuridica ai nostri soldati. D'altra parte alcune delle missioni più significative rischiano comunque di dover essere ripensate: cosa fare in Afghanistan, di fronte ad un ritiro americano? E come proseguire la missione UNIFIL se aumenterà il peso e la presenza iraniana in Libano?

L'interesse e la presenza italiana in Africa sono condizionate dalla priorità data alle questioni migratorie e alla situazione in Libia. In ambedue i casi l'Italia non ha risorse sufficienti per risolvere autonomamente i problemi e deve ricercare alleanze con altri paesi (e quindi accettare i necessari compromessi).

Purtroppo la politica estera di questo Governo, fortemente influenzata dalle priorità di politica interna delle forze politiche che lo compongono (e che sono in accesa competizione tra loro), ricorda da vicino la caricatura dell'antica "italietta", ricca di ambizioni spropositate e insieme lamentosa e rancorosa verso tutti coloro che, a torto o ragione, vengono identificati come gli ostacoli che impediscono il realizzarsi di quelle, spesso confuse e sempre eccessive, ambizioni.

In polemica con la Francia e, meno platealmente, con l'Egitto, sulla Libia, il Governo ha così puntato sugli USA, che però non sembrano intenzionati a impegnare risorse significative in questa direzione, e che allo stesso tempo preannunciano una offensiva commerciale contro l'Europa, Italia inclusa. Pur difendendo le posizioni formalmente accettate da tutti in sede Nazioni Unite, l'Italia si trova sempre più spesso a subire le iniziative altrui, rincorrendo con fatica gli eventi.

Nel complesso quindi il Mediterraneo appare come un'area problematica e divisa, priva di un chiaro centro strategico, e quindi aperta ai più diversi giochi di influenza, sia di potenze esterne che di potenze regionali. Ne derivano per l'Europa, e in primo luogo per l'Italia, importanti rischi economici (a cominciare dal settore energetico), politici e di sicurezza, rispetto ai quali non sembra ancora delinearsi una chiara consapevolezza, né tanto meno una decisa linea comune europea.

Le scelte italiane sono limitate:

A. Si può proseguire per la via della "italietta", magari accompagnando ad essa un tentativo di migliori è più stretti rapporti con la Russia.

B. Si può tentare una chiusura difensiva fortemente nazionalista, che tuttavia, dato lo stato delle nostre Forze Armate, avrebbe sempre bisogno di una copertura della NATO. È del tutto improbabile che l'Italia possa comportarsi in Libia come la Turchia in Siria.

C. Si può cercare di accreditarsi come i più fedeli alleati europei degli USA. Ma in realtà la politica dell'amministrazione Trump è spesso in contrasto con gli interessi italiani. E comunque, una tale scelta avrebbe inevitabilmente alti costi, vista la tendenza di questo Presidente a scaricare sui più fedeli alleati tutti quei compiti e quegli impegni che non vuole più far ricadere sugli Stati Uniti.

D. Si può tentare una difficile ricucitura del consenso europeo, puntando sul comune riconoscimento dei rischi che provengono dal Mediterraneo e dalla pericolosa prospettiva di una maggiore sfida strategica russa non solo ad Est ma anche a Sud. Questa ipotesi tuttavia richiede un ripensamento complesso all'interno del Governo.

E. Si può continuare a navigare a vista, con prospettive strategiche a brevissimo temine, sperando nel meglio, ma preparandosi al peggio, nella consapevolezza di essere costretti a subire le iniziative altrui.

Stefano Ronca: vorrei toccare due temi. Il primo riguarda il ruolo della Turchia nei suoi rapporti con l'Alleanza Atlantica e con gli Stati Uniti. L'altro la situazione interna in Libia soprattutto riguardo al ruolo delle milizie.

La **Turchia** in questo momento preoccupa gli alleati europei e soprattutto gli Stati Uniti. In effetti la relazione di Ankara con Mosca sembra intensificarsi non solo sul piano regionale, a causa delle sinergie con la Russia nel contrasto alle forze contrarie ad Assad, ma anche su quello strategico. L'acquisto da parte di Ankara dei missili S-400 S che Mosca dovrà consegnare alle forze turche in luglio, ha infuriato il Presidente Trump. Washington minaccia ora Ankara non solo di non consegnarle i velivoli F-35 già acquistati dalla Turchia, ma di imporre severe sanzioni se Ankara non rinuncerà all'acquisto dei missili russi. Se dispiegati essi metterebbero a rischio la difesa alleata attraverso la rete radar del sistema d'arma russo che, presumibilmente controllato da Mosca, "bucherebbe" la rete di difesa alleata. Né sembra sia accettabile per Washington che Ankara li acquisti senza schierarli o, per esempio, rivendendoli ad un altro Paese. Gli USA ne fanno una questione politica e di principio.

Vorrei chiedere a Stefano Silvestri come pensa che Ankara possa uscire da questa difficile situazione conflittuale.

Riguardo la **Libia**, vorrei portare la testimonianza di un recente incontro in un working lunch a margine della Conferenza sulla Sicurezza a Monaco con il Rappresentante del Segretario Generale per la Libia Salamè ed il Primo Ministro libico Serraj riguardo alla situazione delle milizie in Libia e all'opportunità di interagire con esse.

Secondo Salamè, in Libia la situazione è paradossale perché i gruppi armati non sono solo un fattore di insicurezza ma anche di stabilità e di argine del crimine. La linea che separa lo Stato dal non-Stato è confusa. Sul ruolo paga del governo si ritrovano infatti sia forze legittime che illegittime. Migliaia di giovani sono senza occupazione e scelgono la via delle armi o del crimine. Lo Stato spesso è costretto a finanziare le milizie. E la stessa giustizia viene appaltata a privati. La guerra civile è il terreno ideale per terroristi, gruppi criminali, armati di vario tipo. Dopo Gheddafi, come sappiamo, la Libia è esplosa e vi si trova di tutto. Ma non va dimenticato che sono le milizie ad aver sconfitto l'Isis in Libia. Quindi questi gruppi armati sono da una parte una minaccia e da un'altra una sicurezza per il Paese. Serraj ha fatto fare un survey sui gruppi armati e sui loro leader. Si tratta di persone molto "preoccupate". Preoccupate del loro stato sociale, della loro reputazione, del loro futuro, dei soldi accumulati quasi sempre disonestamente e che non possono spendere in Libia. Essi vorrebbero, a differenza di molti politici, uscire dal loro ruolo. È fondamentale parlare con loro prima che compiano azioni armate. Il contatto, anche tramite NGOs, serve a non demonizzare questa gente. Questa è una condizione necessaria per mantenere aperto il dialogo ed evitare l'isolamento. A volte ci sono troppi mediatori e spesso si tratta di mediatori che dividono. Con i mediatori - ha sottolineato Salamè - si possono avere due approcci. O si permette di mediare soltanto alle Nazioni Unite, oppure, come afferma di fare lo stesso Salamè, bisogna coordinarli. Un'altra peculiarità della lotta interna in Libia, è che i conflitti riguardano le risorse, a differenza di quelli che hanno luogo in Yemen o in Siria, dove i motivi sono altri.

Molte armi, ha affermato Serraj, sono finite nelle mani sbagliate. Ma al governo non viene permesso di importare armi. Il governo di Tripoli deve comprare l'equipaggiamento per gli agenti che escono dalle scuole di polizia sul mercato nero, mentre le milizie illegali ricevono da più parti grossi carichi di armi. Egli ha quindi rivolto ai presenti – fra i quali rappresentanti dei governi europei - un accorato appello perché questo flusso di armi illegali venga interrotto e perché al governo legittimo venga permesso di importare gli armamenti necessari per garantire la sicurezza del Paese.

Vorrei chiedere a Stefano Silvestri quale pensa sia oggi il rapporto dell'Italia con le milizie e quali siano i rapporti con Serraj e Haftar.

Giuseppe Morabito: un paio di osservazioni in rapporto a quanto è stato detto finora. In primo luogo, se è vero che la Russia era preoccupata per il futuro delle sue basi militari in Siria, questa non è stata l'unica ragione, e neanche la predominante, dell'intervento della Russia in Siria. I motivi sono più profondi. Allo scoppio della crisi siriana Mosca non è stata coinvolta dall'Occidente perché ritenuta debole. Un grave errore, perché la Russia, erede dell'Unione Sovietica, aveva il complesso della ex superpotenza decaduta. C'è però un secondo motivo, oltre a quello di riaffermare il proprio peso geopolitico, che ha spinto Mosca ad intervenire a sostegno di Assad. La Russia era ed è molto preoccupata per il diffondersi del fondamentalismo islamico all'interno del suo territorio, dove vivono importanti minoranze mussulmane.

Un'altra considerazione che non mi trova del tutto d'accordo è quella secondo la quale "Israele teme un Libano sciita". In realtà Israele teme le milizie armate di Hezbollah ai suoi confini e teme il ruolo che il "partito di dio" si è assunto in difesa dei palestinesi. In effetti Hezbollah si pone, oltre che come espressione politica e militare degli sciiti libanesi, come partito mussulmano che in quanto tale difende i diritti dei palestinesi nei confronti dello Stato israeliano, non lasciando quindi il monopolio della difesa dei palestinesi ai soli Stati sunniti.

Su un piano generale trovo molto appropriato aver sottolineato il ruolo delle potenze regionali. Questo diventa tanto più rilevante di fronte alla eclissi o comunque ai tentennamenti degli Stati Uniti. Washington, fra l'altro, non considera strategicamente importante la Siria, tuttora principale focolaio di tensione irrisolto, bensì la Turchia, Paese della NATO e con un forte esercito, e l'Iraq, ricco di petrolio, con una popolazione che è il doppio della Siria ed in seno alla quale la componente sciita è maggioritaria anche se non di molto rispetto a quella sunnita, il che rende l'assetto dello stato iracheno attuale particolarmente fragile.

L'Unione Europea è parsa da un po' di tempo assente. La stessa Mogherini è diventata molto meno loquace. L'Unione Europea ha sbagliato i calcoli puntando per anni sulla caduta di Assad e invece Assad ha vinto, anche perché non c'era una alternativa credibile al dittatore siriano. I Paesi europei, in particolare quelli che in Medio Oriente contano, come la Gran Bretagna e soprattutto la Francia, sono latitanti presi come sono da problematiche interne. Le Nazioni Unite non appaiono in questo momento un interlocutore credibile, anche per l'ostracismo di Paesi come la Russia. Resta, appunto, il ruolo delle potenze regionali, anch'esse trascurate dall'Occidente, o talvolta da quest'ultimo considerate come "cinghia di trasmissione" dei propri desiderata. Invece Paesi come la Turchia, l'Iran, l'Arabia Saudita tendono a svolgere un ruolo autonomo e sono portatori di interessi che vanno presi in considerazione se si vuole passare da uno stato di confronto e di tensione permanente, ad uno di dialogo. Bisogna però superare logiche ideologiche, smettere di dividere tra buoni e cattivi, ad esempio, tra chi rispetta i diritti umani e chi non li rispetta (non che questi non siano importanti, ma spesso il giudizio che vi è sotteso è viziato in partenza), a favore di approcci più realistici che tengano conto del fatto che le potenze regionali hanno preoccupazioni e obiettivi dai quali si deve partire se si vuole trovare una soluzione ai problemi sul tappeto. Sullo sfondo, non va dimenticato, c'è la contrapposizione tra sunniti e sciiti, tra Arabia Saudita e Iran, che coinvolge tutta la regione, a cominciare da Paesi come il Libano e l'Iraq.

In questo quadro l'Italia ha un ruolo? Io credo che ce l'abbia, a patto che sappia assumersi le proprie responsabilità, svolga una politica coerente ed abbia una presenza costante sul territorio. E aggiungo governi stabili, perché in Medio Oriente contano molto i rapporti personali, quindi cambiare interlocutore ogni anno o giù di lì non aiuta.

L'Italia è percepita (ancora per quanto?) come il Paese del dialogo, in grado di andare d'accordo con tutti, senza agende nascoste. Conosciamo il Medio Oriente (condizione questa necessaria ma non sufficiente) e sappiamo mediare tra gli interessi in gioco. L'Italia è percepita come una sorta di Paese "neutrale" rispetto agli attori sul campo, ne è la prova che quando si tratta di scegliere il Force Commander di UNIFIL (che ricordo è una missione politico – militare e non puramente

militare), la scelta cade quasi sempre su un generale italiano. Detto senza retorica, abbiamo un capitale di "simpatia" che spinge a perdonarci molte cose. Non a caso, la sortita del nostro Ministro dell'Interno su "Hezbollah gruppo terrorista", pronunciata a due passi dal confine libanese, è passata in Libano sotto silenzio. Alla Francia, un'affermazione del genere non sarebbe stata perdonata.

Riusciremo a rilanciare il nostro ruolo in Medio Oriente? Del resto la credibilità storica non ci manca. Mi chiedo solo se non potremmo cominciare dalla Siria, dove prima della crisi avevamo un ruolo di rilievo, forse anche più importante di Paesi come la Francia. So che non è facile, ma forse vale la pena tentare, magari con un twitter in meno.

Francesco Corrias: appare ben chiaro, come sottolineano gli interventi intorno a questo tavolo, che la situazione del Medio Oriente, inteso nella sua estensione più inclusiva, dall'Asia minore al bacino del Mediterraneo, è entrata in una fase d'instabilità determinata dai profondi mutamenti in atto degli equilibri economici politici a livello mondiale da cui derivano nuove ragioni di dipendenza, nuove ambizioni dei protagonisti regionali ma anche scoprendo le notevoli carenze delle dirigenze locali a trovare schemi di convivenza e di dialogo.

Il Medio Oriente è continuato ad essere anche nella nostra storia europea dei nostri tempi area di frontiera ma anche di scambio e punto d'incontro per ragioni economiche a difesa di un quadro geo-politico centrato sul potere economico dell'occidente gli Stati Uniti come primi protagonisti.

Con il processo di globalizzazione le ragioni d'incontro e scontro fra i maggiori attori della scena mondiale sono peraltro cambiate mutando motivazioni, interessi ed orientamenti di fondo delle società occidentali e di conseguenza delle loro opinioni pubbliche.

Il peso specifico delle grandi economie occidentali che avevano di fatto sotto controllo il mercato medio-orientale del petrolio, è certamente mutato per l'allargamento e la differenziazione dell'offerta e della domanda, l'affermarsi di fonti d'energia alternativa, ma anche altro pensando ala concorrenza della Cina, discreta ma pressante.

La fine della guerra fredda ha fatto calare la tensione politica fra le grandi potenze favorendo per contro l'emergere delle contraddizioni interne dei differenti paesi della regione, con opinioni pubbliche più partecipi alla gestione politica delle proprie società ma anche con inevitabili rigurgiti nazionalistici e/o di natura dirigistica- dittatoriale.

I principali attori regionali, Turchia, Iran, Arabia Saudita ed Egitto, si stanno avvitando in una rincorsa ad allargare le loro aree di controllo od influenza giocando sulle differenze etnico-religiose di un mondo che l'occupazione coloniale con i suoi seguiti ha contribuito a mantenere di fatto sotto una campana di vetro rispetto al processo di crescita della società moderna. L'inserimento della Russia nella regione quale nuovo peso nella bilancia degli equilibri regionali con lo storico miraggio del consolidamento dello sbocco nel Mediterraneo si sta mostrando costoso, altamente impegnativo sul piano politico e militare e comunque impensabile senza un quadro d'intesa a livello regionale ed internazionale che coinvolga soprattutto il principale attore esterno dell'area, l'USA, per la sua irrinunciabile funzione di tutore dello stato ebraico, e la presenza di suoi consolidati strategici interessi nella penisola arabica sul piano militare ed economico e finanziario che vanno ben oltre il rapporto di amicizia con l'attuale dinastia Saudita.

In questo quadro incerto di squilibri e contrapposizioni comunque mai risolutive l'Europa post colonialista può e dovrebbe essere presente cercando di superare i ricordi di un passato che non può certamente riaffiorare anche se appare per alcuni paesi una pillola difficile da digerire. Le conflittualità in atto nella regione non sono certamente risolvibili per la loro natura storico e culturale oltre che economica in tempi brevi e senza un riferimento esterno che garantisca equilibrio di decisioni e prospettive di sviluppo in un quadro politico ispirato a principi di libertà e convivenza nelle differenze.

L'avvio di un concerto internazionale inclusivo degli attuali protagonisti nella regione appare un obiettivo quasi obbligato e comunque da perseguire con determinazione. I paesi europei nella loro nuova dimensione di comunità che hanno saputo superare uno dei momenti più difficili e

totalizzante della storia moderna con un atto di estrema civiltà mettendo intorno allo stesso tavolo vinti e vincitori con un progetto comune avrebbe le carte in regola per prendere l'iniziativa al verificarsi di un minimo spazio di possibilità di dialogo fra le varie parti. Senza tale scelta ed impegno l'Europa ed i paesi europei che ritengono ancora di poter capitalizzare vecchie posizioni di potere e privilegio dovranno inevitabilmente subire decisioni altrui alle nostre porte con tutto ciò che ne può conseguire.

Nel frattempo bisogna certamente stare con i piedi in terra, come è stato già sottolineato intorno a questo tavolo, attenti ma prudenti evitando di alimentare conflittualità latenti o in atto alla ricerca di un consenso per l'avvio di un dialogo allargato, linea che sembra saggiamente essere seguita dal governo italiano.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

_____

DIALOGHI DIPLOMATICI

242

“Europa Centrale e Balcanica nella costruzione europea”

(29 aprile 2019)

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
www.studidiplomatici.it

UNIVERSITA’ DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: 06. 94.80.22.70
Ufficio Orientamento: 331.66.16.562
e-mail: relazioniesterne@unilink.it
www.unilink.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

242

"Europa Centrale e Balcanica nella costruzione europea"

(29 aprile 2019)

Tavola rotonda con la partecipazione del Prof. Federigo Argentieri, Professore di scienze politiche e Direttore del Guarini Institute presso la John Cabot University, e del Ministro Plenipotenziario Giuseppe CAVAGNA, Capo DGUE Unità per l'Adriatico e i Balcani al Ministero degli Affari Esteri

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

Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Giancarlo LEO, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO.

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.

- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Maurizio Melani: ringrazio il Professor Federigo Argentieri, Direttore del Guarini Institute presso la John Cabot University, grande conoscitore del tema che andiamo a trattare, e il Ministro Giuseppe Cavagna, Capo dell'Unità Balcani del Ministero degli Esteri, per aver accettato il nostro invito a partecipare al "Dialogo" di oggi sull'Europa centrale e balcanica nell'integrazione europea. Con vicissitudini e tempi diversi quattro paesi dell'Europa centrale, tre paesi baltici, due dell'Europa sud-orientale, tutti già membri del Patto di Varsavia o addirittura, nel caso del baltici, parte dell'Unione Sovietica, nonché due paesi dell'ex-Jugoslavia e due piccoli Stati insulari neutrali del Mediterraneo, sono stati integrati all'Unione Europea ritenendosi che ciò fosse indispensabile alla loro stabilità, e quindi alla sicurezza della stessa Unione, nella fase in cui esplodevano i conflitti nei Balcani occidentali. Con questo allargamento si sarebbe superata quella frattura del continente europeo imposta dalla guerra fredda finalmente vinta dall'Occidente. Il processo è durato, a seconda dei paesi, da poco più di un decennio a due decenni di verifica e realizzazione delle condizioni di raggiungimento di certi standard economici, politici, istituzionali e nel campo dello stato di diritto, con rilevanti sostegni finanziari e di assistenza di vario tipo finalizzati al raggiungimento di questo scopo alterando in questo modo gli equilibri finanziari delle politiche di coesione e dell'azione esterna dell'Unione.

Su questa linea spingevano soprattutto la Germania che ne avrebbe tratto notevoli vantaggi economici, la Gran Bretagna e l'alleato americano per i quali l'estensione stabilizzante ad est della comunità euro-atlantica faceva premio su ogni altra considerazione, come quella della diluizione del processo di integrazione europea, peraltro a loro non particolarmente gradito oltre certi limiti, che l'allargamento a paesi molto gelosi della loro ritrovata sovranità avrebbe comportato. E ciò mentre l'adesione all'UE era preceduta da quella alla NATO, i cui criteri e condizioni erano meno rigidi, che avrebbe provocato crescenti tensioni con la Russia prostrata economicamente, politicamente e moralmente dalla crisi intervenuta dopo il collasso dell'URSS, le cui sensibilità e interessi erano stati assai poco tenuti in conto nel corso del processo.

E' difficile negare che l'allargamento senza un previo approfondimento del processo di integrazione e delle sue articolazioni, reso complicato dalle diversità di posizioni dei paesi membri, sia tra i fattori dell'attuale crisi dell'UE al cui interno hanno prevalso in molti dei paesi di nuova adesione, almeno in questa fase, tendenze di chiusura identitaria e di messa in discussione di aspetti fondamentali della democrazia liberale mentre essi beneficiavano dei vantaggi economici e finanziari derivanti dall'adesione.

Anche l'azione di stabilizzazione dei Balcani occidentali si è basata sull'offerta ai paesi che uscivano dal conflitto della prospettiva di un ingresso condizionato nell'Unione Europea. Non vi è dubbio che questo è stato un fattore che con le sue condizionalità ha favorito e sta favorendo processi di pacificazione e coesione all'interno dei paesi interessati e tra loro. Ma è altrettanto vero che nell'attuale situazione dell'Unione e alla luce dell'esperienza dell'ultimo allargamento le reali prospettive di un completamento del processo di adesione appaiono alquanto irrealistiche. Vanno senz'altro riconosciuti e premiati i progressi di ciascun paese sulla via definita e va lasciato aperto l'obiettivo finale che richiederà comunque un percorso assai lungo. Esso sarà tuttavia tanto più realizzabile quanto più l'Unione si avvierà verso un percorso di integrazione differenziata o a cerchi concentrici nel cui cerchio esterno i paesi balcanici potranno trovare in una fase più o meno lunga una loro collocazione molto più facilmente che in un assetto come quello attuale.

Fatta questa breve introduzione do subito la parola a Giuseppe Cavagna.

Giuseppe Cavagna: Quadro di riferimento

Partirei citando una frase da un'intervista rilasciata alcuni mesi or sono (il 4 novembre 2018) al Corriere della Sera dal Presidente della Repubblica. In quell'occasione Mattarella, venendo a trattare dei Balcani, ebbe a rilevare come "ogni crisi, ogni tensione, ogni frattura che si determina in quella regione ci riguarda molto da vicino, più di quanto solitamente non si rilevi. Ancora oggi è strettamente connesso ai nostri più vivi interessi un sempre maggiore sviluppo di convivenza pacifica e collaborativa nei Balcani, garantita dall'ingresso di questi Paesi nell'Unione Europea.

Abbandonare i Balcani a un destino di nazionalismi esasperati e contrastanti sarebbe un grave errore che l'Europa non deve commettere".

Ecco, in questa frase è sintetizzata quella che credo si possa definire come una politica tradizionale italiana nei confronti dei Balcani, mantenutasi sostanzialmente costante pur nel mutare dei governi romani. La ricerca della stabilità della Regione, e la convinzione che il miglior mezzo per ottenerla sia di sostenere ed accompagnare i Paesi dei Balcani occidentali nel loro percorso di integrazione europea. Una politica - direi - basata su un calcolo di interesse nazionale, o se preferite di costi/benefici, nel senso che appare chiaro come qualsiasi possa essere il costo di un progressivo allargamento UE ai Balcani, esso sarà sicuramente inferiore al prezzo che ci troveremmo a dover pagare in caso di una regione nuovamente destabilizzata ovvero preda di spinte di varia natura, magari indotte da attori terzi.

D'altra parte lo stesso Commissario UE all'Allargamento, Hahn, ha indicato in un'intervista odierna, riferendosi alla regione balcanica e all'azione dell'Unione Europea verso di essa, che "o esporteremo stabilità, o importeremo instabilità".

Chiavi di lettura

In tale quadro proporrei, per il Dialogo odierno, alcune possibili chiavi di lettura (che tendono peraltro ad incrociarsi e sovrapporsi) della situazione nella regione balcanica:

- quella del quadro interno a ciascuno di quei Paesi, nella quale si distinguono diversi tratti comuni;
- quella dei rapporti di quegli stessi Paesi tra di loro;
- quella del percorso di quei Paesi, ciascuno alla sua velocità, verso l'integrazione europea.

Quadro interno

Ciascuno di quei Paesi ha i tratti formali e sostanziali di un ordinamento democratico. Tale quadro è tuttavia regolarmente sottoposto ad alcune tensioni, in gran parte causate da fattori comuni:

- La tendenza delle opposizioni di turno a tentare la strada del boicottaggio parlamentare per contrastare le maggioranze governative;
- Le mai sopite tentazioni di richiami alla retorica nazionalistica;
- La presenza nel territorio di ciascuno Stato di minoranze, sovente di dimensioni ragguardevoli.
- La necessità di rafforzare lo Stato di diritto, ivi compreso per quanto riguarda la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Rapporti intra-regionali

La questione delle minoranze è spesso all'origine di difficoltà nei rapporti tra i Paesi dell'area. A tale questione si aggiungono alcuni problemi rimasti irrisolti dalla dissoluzione della Jugoslavia, come quello della demarcazione dei confini.

In tale quadro è da considerarsi positivamente la spinta alla collaborazione intraregionale, favorita dalla nascita di numerose organizzazioni dedicate alla cooperazione regionale. Le dimensioni e le geometrie di questa cooperazione regionale sono le più varie, ma è un fatto che il complesso di tali fora e strutture induce i governi e - a scendere - i parlamenti, le amministrazioni e parte almeno della società civile dei sei Paesi a vedersi e confrontarsi con estrema frequenza. Questo consente l'instaurarsi di dialoghi e nel migliore dei casi di collaborazioni produttive di effetti positivi. Peraltro la stessa Unione Europea ha più volte chiarito come l'apertura alla cooperazione regionale sia uno dei parametri sulla base dei quali viene giudicata l'adeguatezza degli Stati dell'area nel procedere sul cammino d'integrazione.

Merita sicuramente menzionare in proposito l'Iniziativa Centro Europea, sorta su impulso italiano – sotto forma di "Quadrangolare" - a pochi giorni dal crollo del muro di Berlino e giunta quest'anno, sotto nostra presidenza, al trentesimo anniversario. Foro ormai "storico" di dialogo politico e di efficace progettualità, l'Iniziativa ha saputo caratterizzarsi negli anni per una valida opera di sostegno al progresso dei propri membri verso gli standard europei, e a tutt'oggi le sue pur limitate risorse vengono convogliate a supporto del processo di integrazione europea dei suoi membri della regione balcanica, nonché di avvicinamento all'UE per quanto riguarda i membri InCE appartenenti al Partenariato Orientale.

L'integrazione europea

Concludo riportando lo sguardo sul processo di integrazione europea. Come avevo già indicato nell'introduzione, il processo di integrazione europea è certamente l'elemento più utile, più ricercato e più atteso, anche se non è "*the only game in town*".

La storia – anche recente – mostra che la stabilità della regione balcanica è nell'interesse dell'intero continente europeo. Una credibile prospettiva UE, in quanto promuove le riforme e può creare le condizioni per ridurre l'esodo dei giovani (il drammatico *brain drain* dell'area), può largamente contribuire alla stabilità della regione.

L'integrazione nella UE dei Paesi dei Balcani occidentali dovrebbe essere vista come un investimento in sicurezza ed in prosperità, nell'interesse stesso della UE e dei suoi membri.

Una concreta prospettiva di integrazione – anche lontana nel tempo, purché credibile – è fattore in grado di promuovere uno sviluppo di quelle realtà dall'interno. Ed è inoltre, in molti casi, un importante fattore aggregante, trattandosi di obiettivo sul quale concordano tanto le maggioranze quanto le opposizioni, così come una forte maggioranza delle stesse popolazioni interessate;

L'obiettivo del raggiungimento dell'acquis favorisce l'unirsi degli elettori attorno a programmi politici concreti, con il potenziale di promuovere il superamento di un posizionamento secondo rigide divisioni etniche. Ed è un fatto che in nome di tale obiettivo siano state intraprese riforme coraggiose e certamente invasive.

Occorre tuttavia da un lato dare ai governi dell'area qualcosa di tangibile, e di utilmente spendibile presso le rispettive opinioni pubbliche per motivarle e mantenere il sostegno alle riforme. D'altro lato, anzi direi in diretta connessione, vi è la necessità per l'UE di essere coerente con i propri impegni, e quindi riconoscere il raggiungimento delle condizionalità e concedere determinati livelli di avvicinamento senza aggiungerne di nuove.

Un diverso atteggiamento rischia seriamente di compromettere l'aspirazione europea delle locali popolazioni, creare disillusione, rendere più difficili le riforme. Le battute di arresto nel processo alimentano la frustrazione dei cittadini ed indeboliscono la spinta riformatrice dei Governi, che vengono a perdere la leva per far passare riforme coraggiose. Vi è infine il rischio di aprire la strada ad altri "contendenti" per lo spazio balcanico.

Sappiamo bene come nella UE, su tale questione, vi siano opinioni diverse, alcuni Stati membri ritenendo che occorra approfondire e riformare gli attuali meccanismi di funzionamento e governance dell'UE prima di procedere a nuove adesioni.

Si tratta di una posizione comprensibile, laddove si consideri l'acclarata difficoltà a raggiungere - a 28 - una capacità decisionale condivisa. D'altro lato occorre considerare le tempistiche del processo di adesione, che non lasciano presagire rapidi ingressi. In sostanza, nulla vieta che un processo di revisione dei meccanismi decisionali e di approfondimento dell'Unione Europea possa essere varato e portato avanti contemporaneamente al prosieguo di un processo di integrazione europea certamente attento ai fondamentali e che "non faccia sconti", ma garantisca al contempo alla stessa UE il mantenimento della propria credibilità di azione e presenza nei Balcani.

Anche per queste ragioni rimane – credo – di nostro interesse continuare a lavorare affinché sia garantito un ambizioso impegno politico dell'UE nella regione. L'Italia ha sempre considerato l'allargamento della UE – e in particolare la progressiva adesione dei Paesi dei Balcani occidentali - un investimento strategico prioritario a favore della pace, della sicurezza, della prosperità e della stabilità in Europa. Sappiamo inoltre che la prospettiva di adesione esercita sui partner che partecipano al processo un forte "potere di trasformazione", che porta in sé un cambiamento positivo a livello democratico, politico, economico e sociale. Non va inoltre dimenticato che grazie al percorso negoziale, l'Unione Europea può contare su un significativo leverage – o capacità di influenza – che diviene massimo in costanza dei negoziati di adesione.

Federigo Argentieri: permettetemi in primo luogo di esordire esprimendo il mio cordoglio per la recente scomparsa di Luigi Vittorio Ferraris, personaggio che ho avuto l'onore e il piacere di conoscere personalmente in modo non superficiale, soprattutto attraverso lunghe conversazioni e

scambi di idee, informazioni e opinioni, e che ha onorato la politica estera italiana, con particolare riferimento all'area di cui mi accingo a parlare, il cosiddetto Gruppo di Visegrad.

Il punto di partenza della mia analisi non può che essere l'ormai famoso discorso pronunciato da Viktor Orbán, primo ministro ungherese dal maggio 2010, durante un campo estivo in Romania, al termine del quale egli disse: "Nel 1989-90 qui in Europa centrale credevamo che l'Europa fosse il nostro futuro: ora sentiamo di essere noi il futuro dell'Europa". Tre anni prima, nel medesimo campo estivo, aveva detto: "dobbiamo abbandonare i metodi e princìpi liberali di organizzare una società, così come il modo liberale di guardare il mondo". Dopo cinque o sei maggioranze assolute consecutive (tre nazionali e tre europee), la FiDeSz si è senz'altro guadagnata la palma di pioniere non solo centro-europeo, ma anche continentale e forse planetario del fenomeno cosiddetto populista-sovranista, i cui capisaldi sono i seguenti: rigetto della globalizzazione, forte accentuazione dell'identità nazionale e del protezionismo economico, rifiuto dell'immigrazione specie dai paesi islamici, tendenze autoritarie specie verso il potere giudiziario, la stampa e il sistema educativo. A proposito di quest'ultimo, va notata la pressione tesa a porre fine all'autonomia dell'Accademia delle Scienze e l'assorbimento all'interno del centro studi governativo, significativamente chiamato "Veritas", dell'Istituto di ricerca e documentazione sulla storia della rivoluzione del 1956: fondato nel 1959 a Bruxelles come Institut Imre Nagy de Sciences Politiques, funzionante fino al 1963 e riesumato nel 1989, esso ha prodotto studi approfonditi e pregevoli su tutti gli aspetti dell'evento centrale nella storia ungherese del 20 secolo; la perdita della sua autonomia è il segnale più inquietante finora avvertito nel campo culturale.

In politica estera, Orbán si è assicurato un rapporto molto cordiale con la Russia, la Cina, la Turchia e più recentemente con gli Stati Uniti e Israele, in quest'ultimo caso impegnandosi con Netanyahu a stroncare ogni accenno di antisemitismo. Nei confronti di Bruxelles, la strategia è duplice: da un lato attenzione ai conti pubblici e al rispetto dei parametri, dall'altro una doccia scozzese fatta di litigi e riconciliazioni, sia con il PPE di appartenenza che con la Commissione, cercando sempre di evitare la rottura ma spingendovisi sempre assai vicino, sempre (almeno finora) sui temi dell'autonomia del potere giudiziario e della libertà di stampa.

In Polonia la situazione è per certi versi affine, per altri diversa. In politica estera la Russia è ancora vista come il nemico atavico e le posizioni di Varsavia sull'annessione della Crimea e sull'occupazione del Donbass sono state molto più nette di quelle di Budapest, la quale ha invece criticato la legge ucraina sull'uso della lingua e prospettato, sia pure in modo ipotetico e sfumato, una nuova annessione della Rutenia dopo quella del 1938 a scapito della Cecoslovacchia.

Ma il terreno sul quale le posizioni divergono maggiormente è quello dei diritti civili. In Ungheria finora non si sono mai menzionati i diritti degli omosessuali né quelli delle donne, in particolare la legislazione d'epoca comunista sull'interruzione di gravidanza, mentre in Polonia la pressione del partito di governo PiS su questi temi è costante e non accenna a diminuire, causando proteste di piazza non indifferenti. Entrambi i paesi cercano infine di promuovere una politica di incremento demografico basata sulla famiglia tradizionale, con un accento meno marcatamente clericale in Ungheria.

Nell'ex Cecoslovacchia si registra una situazione molto meno accentuata sul piano ideologico, ma ugualmente positiva in campo economico. La Slovacchia, unica dei quattro ad aver adottato l'euro, ha eletto un'europeista convinta, Zuzana Čaputová, alla presidenza della Repubblica; inoltre ha recentemente anche ottenuto che la capitale Bratislava diventasse la sede dell'autorità europea del lavoro (ELA), in tal modo consolidando i già ottimi rapporti con Bruxelles. La Repubblica ceca (il cui defunto presidente Havel pare si fosse scervellato per trovarle un nome diverso, composto da una sola parola anziché da due) ha componenti populiste importanti, in primo luogo alla presidenza della repubblica dove siede l'impresentabile e spesso imbarazzante Miloš Zeman, nonché a capo del governo con Andrej Babiš. Come se non bastasse, il partito comunista di Boemia e Moravia, unico nella regione e uno dei pochissimi in Europa, assieme forse solo al KKE greco, gode ottima salute e non perde occasione per rivendicare il passato quasi senza autocritica e per criticare l'orientamento euroatlantico del paese.

Malgrado ciò a Praga le radici della democrazia sono più profonde e solide che nei paesi vicini e le tendenze antieuropeiste sono tenute a bada, tra l'altro, da una società civile che si è mantenuta ricca e vivace. I rapporti con Bruxelles sono meno tesi di quelli magiari e polacchi, la situazione economica è buona e quella dei conti pubblici è sotto controllo.

Di particolare interesse è la politica di questi paesi nei confronti del passato più o meno recente, in particolare durante il periodo comunista. A Budapest da oltre un secolo o forse addirittura tre, esiste una frenesia che si potrebbe chiamare monumentale-toponomastica, sicuramente assai dispendiosa, consistente nel voler "aggiustare" statue, vie e piazze a misura del regime politico in carica: ad esempio, la rivoluzione del 1956 è stata da qualche tempo elevata a fattore legittimante dell'attuale governo, cosa che comporta una costante sottovalutazione (che rasenta la falsità storica) del ruolo svolto dai comunisti riformatori capeggiati da Imre Nagy, la cui statua è stata spostata da una parte all'altra del centro città. Anche sull'occupazione tedesca del 1944 e il conseguente genocidio la politica governativa è molto discutibile: qualche anno fa fu eretto un monumento che rappresentava un arcangelo (l'Ungheria) assalito da un grosso rapace (la Germania nazista), avente il chiaro intento di scagionare o addirittura negare il cospicuo collaborazionismo con i nazisti e a presentare gli ungheresi come del tutto innocenti.

A Varsavia persiste un divario tra memoria ebraica e memoria polacca: l'insurrezione del Ghetto (aprile-maggio 1943) è celebrata più fuori che dentro la Polonia, la quale si concentra su quella di Varsavia (agosto-ottobre 1944), il che riflette lo stato non buono dei rapporti tra nazionalismo cattolico imperante e minoranza ebraica, quasi tutta all'opposizione. Inoltre Lech Walesa, fondatore di Solidarnosc e primo presidente della Repubblica democratica, è stato isolato e criticato dai governativi per la cautela dimostrata nell'avallare il trend politico attuale.

Infine nell'ex Cecoslovacchia, l'eredità sentimentale del 1968 è coltivata con cura: il cinquantennale dell'invasione da parte degli eserciti dei paesi "fratelli", ma soprattutto quello del sacrificio di Jan Palach sono stati ricordati anche dalle giovani generazioni. Sul piano politico però, la lezione offerta è esattamente quella di un famoso slogan del Sessantotto, ossia "il sistema si abbatte e non si cambia": rivolto al capitalismo occidentale, è stato invece pienamente realizzato con la "rivoluzione di velluto" del novembre 1989, che ha rifondato la democrazia nel paese.

Uno sguardo conclusivo d'assieme sui paesi ex iugoslavi, detti anche Balcani occidentali, fa risultare il graduale e abbastanza naturale avvicinamento all'area euroatlantica di ciascuno di essi, tranne ovviamente Serbia e Kosovo, alle prese con l'eredità ancora poco elaborata della guerra di vent'anni fa. Se nel primo caso si può ritenere che il passare del tempo favorirà la crescita dell'europeismo di Belgrado, per il Kosovo il vicolo cieco politico-diplomatico è destinato a perdurare ancora a lungo, a prescindere dalle intenzioni dei suoi dirigenti.

Ferdinando Salleo: vorrei anzitutto ringraziare i relatori, il collega Cavagna e il Prof. Argentieri, per avere dato alla nostra discussione un quadro ampio e pieno di ispirazione politica ed etica.

Per quanto riguarda i Balcani e il complesso percorso di avvicinamento all'Unione, mi sembra appropriato riprendere il discorso dalla considerazione con cui Maurizio Melani ha commentato l'ampliamento dell'Europa, in ispecie gli allargamenti del 2004. Indubbiamente, i tempi erano molto diversi con la fine della Guerra Fredda e la riconquista dell'indipendenza da parte dei Paesi del Patto di Varsavia e di alcune repubbliche ex-sovietiche, l'espansione nel Mediterraneo. Non voglio dubitare che l'Europa dovesse e volesse aprirsi soprattutto a Paesi non meno europei dei nostri che, a vario titolo, erano stati vittime dell'oppressione politica, culturale e militare di Mosca: un empito romantico, quasi byroniano, dettò la politica della "porta aperta", del "ritorno all'Europa" legato in pratica soltanto alla verifica dell'*acquis communautaire*.

Tuttavia, governi e negoziatori trascurarono l'endiadi allargamento-approfondimento – su cui abbiamo solennemente giurato - che è l'essenza stessa del percorso europeo: solo una più forte e coesa struttura dell'Unione può sopportare senza traumi e assorbire la disomogeneità - il Prof. Argentieri lo ha sottolineato – che si manifesta tra questi nuovi membri e i vecchi e ci ha messi in

guardia dalle conseguenze che ne derivano per l'Europa stessa e per il suo progresso verso la *ever closer union* che stipulano i Trattati.

Mi permetto poi di ricordare l'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea dove, con l'art. 3, si richiama eloquentemente il solenne impegno per i valori che ci uniscono, tra questi il rispetto della dignità umana, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto. Se ci riduciamo a portare in giudizio i governi violatori di quei principî fondamentali, temo sia una battaglia solo formale, quindi, politicamente perduta, anche a causa del prevalere del metodo intergovernativo basato sull'unanimità. Sembra piuttosto che, invece, si stia affermando oggi una crescente grettezza "mercantilistica contabile" che pone in ombra il nobile disegno dei Fondatori che ha ispirato la nostra generazione.

Di queste sfortunate esperienze si dovrà tener conto nell'affrontare i problemi dei Balcani.

Roberto Nigido: l'estensione dell'Unione Europea a un numero così elevato di Paesi dell'Europa Centro-Orientale, senza aver introdotto preventivamente radicali riforme in senso maggiormente federale, è una delle cause, anche se non l'unica, delle attuali difficoltà nel processo decisionale europeo. In realtà, prima di ogni ampliamento, era stato fatto il tentativo di riformare l'Unione nel senso che ho detto prima, ma senza risultati veramente significativi: la regola dell'unanimità è rimasta nelle materie più sensibili e importanti. Le difficoltà vengono non solo dalla diversità di sensibilità politiche e culture giuridiche di Paesi che hanno vissuto per quasi sessanta anni in regimi non liberali, ma anche dal numero degli Stati che compongono ora l'Unione: un numero così elevato rende difficile, lenta e spesso impossibile la presa delle decisioni, anche nelle materie dove vige la regola della maggioranza. Ritengo pertanto saggia la decisione di rallentare il processo volto a consentire nuove adesioni; in attesa- mi auguro- che si possano stabilire all'interno dell'Unione meccanismi decisionali più efficaci. Mi sembra chiaro che la strada sia quella delle integrazioni differenziate, delle quali abbiamo discusso più volte in passato. Sono convinto che il gruppo di Stati che ha dato origine all'integrazione europea intenda muoversi in questa direzione per non sprecare il patrimonio acquisito in oltre sessanta anni. Francia e Germania lo stanno già facendo e, dopo le elezioni europee, solleciteranno ad associarsi gli altri Stati che lo vorranno e che ne saranno capaci. Spetterà al governo italiano in carica a quel momento decidere in quale girone dell'integrazione differenziata vorrà collocarsi il nostro Paese, se ne sarà in grado.

Giancarlo Leo: nel ringraziare anche da parte mia il Prof. Argentieri e il collega Cavagna per le relazioni così stimolanti ed esaurienti, desidero condividere quanto è stato appena detto a proposito dell'allargamento dell'Unione Europea intervenuto nel 2004 e nel 2007.

Ritengo anch'io che la rottura dell'endiadi "approfondimento-allargamento" abbia comportato conseguenze alquanto nefaste sul futuro dell'U.E. e, in particolare, sulla effettiva condivisione dell'intenzione di "portare avanti il processo di creazione di una unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa". Allora, si affermò che il mancato positivo completamento del negoziato di adesione dei nuovi Paesi candidati dell'Europa centro-orientale avrebbe avuto ripercussioni assai negative sul loro desiderio di rientrare nella famiglia dei popoli liberi europei e di por fine alla divisione del continente.

Il Paese che conosco meglio tra quelli destinatari dell'allargamento del 2004 è la Polonia. Ora, quel che interessava in primo luogo ai polacchi, dopo essersi liberati del dominio sovietico, era di trovare ancoraggio nella NATO, sotto la protezione dell'ombrello americano. Questo era l'obiettivo primario di Varsavia, considerato vitale per il futuro del Paese. Obiettivo che venne conseguito nel marzo 1999 con il deposito dello strumento di adesione da parte di Bronislaw Geremek nelle mani Madeleine Albright. A tale riguardo in una delle conversazioni avute con lui durante la mia permanenza nel Paese, il compianto Geremek ebbe a dirmi che la firma nel 1997 dei protocolli di adesione alla NATO costituiva "la prima volta, dopo mille anni, che la Polonia sottoscriveva un accordo senza averne paura".

Diverso il discorso per l'Unione Europea. Dopo un primo periodo di "euro-entusiasmo" dell'opinione pubblica (80% di favorevoli all'adesione), a partire dal 1997 iniziò un trend negativo con un punto più basso raggiunto nel 2001 (poco più del 50% a favore). Le ragioni di questa inversione di tendenza furono varie, ma in particolare si faceva valere la forte contrarietà - dopo essere stata cancellata per circa 150 anni dalla carta geografica ed essere stata sottoposta a vari decenni di "sovranità limitata" - che la Polonia potesse rinunciate alla ritrovata piena libertà in favore di Bruxelles.

Quando si afferma che l'esito del referendum di ratifica del trattato di adesione, tenutosi il 7 e 8 giugno 2003, vide il 77,45% di voti a favore si dà un'idea leggermente distorta di come sono andate effettivamente le cose.

Il problema che si poneva, anche in considerazione della scarsa propensione al voto dei polacchi (per i quali, dopo decenni di voto obbligatorio, anche l'astensione fa parte dei benefici della libertà così faticosamente riconquistata), era quello di raggiungere il quorum del 50% degli aventi diritto al voto. Se si pensa che il primo giorno di votazione (eccezionalmente il referendum era stato scaglionato sull'arco dei due giorni) l'affluenza era stata di poco superiore al 17% e che a fine mattinata del secondo giorno si era ancora lontani dal conseguimento del quorum, si deve veramente ad un "miracolo" che al termine della giornata i conteggi ufficiali abbiano dato il 58,82% di partecipazione. Ed in effetti, se non fosse stato anche per il messaggio di sostegno all'adesione di Papa Giovanni Paolo II, letto la domenica in tutte le chiese polacche, è legittimo pensare che il referendum avrebbe avuto esito diverso.

Mi sono alquanto dilungato su questo aspetto, ma ritengo che valesse la pena di ricordare come andarono effettivamente le cose.

Prima di concludere, vorrei ora chiedere al collega Cavagna, che nella sua esposizione ha menzionato l'INCE, se questo forum di cooperazione regionale abbia ancora ragione di esistere. Nato nel 1989 come "quadrangolare" e da allora ampliatosi progressivamente, conta oggi 17 Paesi membri dei quali 9 appartenenti alla U.E., 5 inclusi nelle prospettive dell'allargamento e 3 beneficiari di politiche di vicinato. Tutti Paesi, dunque, rientranti, sia pure con diverso grado di intensità, nel raggio d'azione dell'Unione Europea. L'Italia è il principale, se non l'unico Paese finanziatore. L'Austria, uno dei 4 Paesi fondatori, ha cessato di far parte dell'INCE lo scorso anno. È vero che il Segretariato è a Trieste e che un foro di dialogo è comunque positivo, ma forse non è del tutto privo di fondamento chiedersi quale sia il valore aggiunto che offre questa organizzazione rispetto a quanto concretamente si fa in sede U.E.

Stefano Ronca: già dal Summit Unione Europea – Balcani Occidentali di Sofia dello scorso anno era uscito il messaggio che una prossima integrazione di altri Paesi balcanici non è prevista a breve termine: innanzitutto per mancanza di progressi economici sufficienti a giustificare il loro ingresso nella UE ed inoltre per una evidente "*enlargment fatigue*" che si è instaurata in seno ai Paesi membri. Il tema "Balcani occidentali" ad esempio, che era regolarmente presente nelle agende dei vertici UE, quest'anno non è stato previsto nell'agenda del Vertice di Sibiu in Romania. Vi sono poi vari altri problemi che interferiscono con un normale processo di avvicinamento all'Unione. Il Kosovo ha istituito un proprio esercito nel dicembre 2018, cosa che ha addirittura provocato minacce di intervento militare da parte della Serbia. La vittoria del nazionalista filo-serbo Dodik come Presidente in Bosnia ha aggravato le tensioni etniche. La Russia vede nella opportunità di rilanciare la sua influenza nella regione un modo per indebolire l'Unione Europea. La Cina ha esteso la sua influenza nei Balcani occidentali con il suo accordo 16+1 sulla BRI (Belt and Road Initiative), che comprende sia Paesi parte dell'UE che dei Balcani stessi. La presenza della Cina rivaleggia con quella dell'Unione Europea (ma anche con quella della Russia) ed i progetti cinesi non sono conformi agli standard UE di sostenibilità e trasparenza. Sono note le dure condizioni per la concessione del credito per le infrastrutture della BRI in base alle quali la Cina non si preoccupa granché della possibilità del Paese beneficiario di ripagare il debito, ma inserisce clausole che

trasferiscono la proprietà delle infrastrutture alla Cina stessa qualora non avvenga la restituzione del credito secondo le forme stabilite.

La UE e la NATO solo recentemente hanno realizzato la portata della sfida geostrategica della Russia e della Cina nella regione. E per farvi fronte cercano da una parte di contrastare la propaganda anti-occidentale della Russia e dall'altra si stanno affrettando a presentare progetti alternativi a quelli cinesi. Nei Balcani dunque si concentrano (e in parte si scontrano) gli interessi di Russia e Cina come ha dichiarato in marzo il Commissario Europeo per l'allargamento Hahnn. Hahnn si è detto assai preoccupato del fatto che vari Paesi balcanici stiano prendendo onerosi prestiti da Pechino per pagare nuove infrastrutture in via di costruzione. L'autostrada del Montenegro per esempio ha portato all'80 per cento del PIL il debito del Paese e ha causato il congelamento degli stipendi pubblici.

Ma torniamo alla Russia. Putin a gennaio è stato accolto a Belgrado con un entusiasmo definito da alcuni "al calor bianco". La Serbia, che pure aspira ad entrare nella UE (ma non nella NATO) non ha intenzione di rinunciare al suo stretto legame con la Russia. Come accennava il Ministro Cavagna, 120.000 persone si sono riunite per Putin alla cattedrale ortodossa di San Saba. Una visita certamente volta a consolidare gli stretti rapporti tra Serbia e Russia e forse anche per lanciare un avvertimento sul Kosovo e su eventuali ulteriori espansioni della NATO.

L'ingresso del Montenegro nella NATO e l'Accordo tra Atene e Skopjie che prelude all'ingresso della Macedonia nella UE e nella NATO ha fortemente urtato Mosca. Quest'ultimo evento è stato celebrato in maniera solenne in febbraio alla Conferenza di Monaco sulla sicurezza. Tsipras e Zaev sono stati lodati pubblicamente per il conseguimento di un accordo che spicca in un panorama caratterizzato dai contrasti regionali.

La crisi interna alla UE assorbita dalla Brexit e percorsa da nazionalismi di vario tipo, gli accresciuti interessi della Russia e della Cina per i Balcani, i contrasti ancora non sopiti nella regione, si frappongono ad un processo di integrazione simile a quello che hanno reso membri numerosi Paesi dell'est europeo nell'ultimo ventennio. Condivido quindi la soluzione prospettata dall'Ambasciatore Melani, che soltanto attraverso un'integrazione differenziata possano venire progressivamente integrati ulteriori candidati della regione all'Unione Europea.

Carlo Maria Oliva: Il collega Cavagna ed il Prof. Argentieri ci hanno fornito un quadro chiaro ed esaustivo del tema del Dialogo, anche alla luce degli sviluppi storici e politici registratisi nell'area.

L'allargamento dell'Unione Europea del 2004 è crescentemente oggetto di osservazioni critiche. E' certo un dato di fatto che il *widening* abbia reso più arduo il *deepening* (anche se le posizioni dei Quindici sul processo di integrazione erano ben differenziate già in precedenza). Ed è stato anche diluito il "comune sentire". Però, a mio avviso, ciò che è avvenuto era ineludibile. Era crollato il Muro di Berlino, disciolto il Patto di Varsavia, realizzata la riunificazione tedesca. Come e su quali basi ostacolare la legittima aspirazione dei Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale a riunirsi al resto dell'Europa dopo gli oltre quarant'anni di artificiosa separazione imposta dalla Cortina di Ferro? Inoltre, non vanno dimenticati il clima di ottimismo che imperava e le rosee prospettive ed il tasso di crescita delineati nell'Agenda di Lisbona. Nulla lasciava presagire la crisi che dopo pochi anni avrebbe colpito le economie europee. Forse, ma con il senno del poi, l'allargamento sarebbe peraltro potuto avvenire in maniera meno affrettata e con qualche condizionalità.

Per contro, una riflessione di più ampio respiro sarebbe stata auspicabile con riferimento alle conseguenze dell'estensione ad oriente della NATO. Le relazioni Est-Ovest non potevano che riceverne un pregiudizio ed era naturale che la Russia (superata la fase di debolezza dell'ultimo periodo di Eltsin) avrebbe valutato con preoccupazione tale sviluppo, considerandolo un atto non certo amichevole.

Con riferimento ai Balcani, vorrei ricordare un evento, credo non privo di significato, relativo alla Croazia. Durante il negoziato di adesione all'UE, ottenemmo, grazie al sostegno di Bruxelles, che Zagabria abrogasse la normativa che impediva agli italiani di acquistare proprietà immobiliari in Istria e in Dalmazia. Come ha ricordato giustamente il Prof. Argentieri, il contesto europeo può quindi facilitare la soluzione di contenziosi bilaterali.

Comunque, siamo tutti d'accordo che la "prospettiva europea" rappresenta in effetti la migliore garanzia di stabilizzazione per un'area in cui permangono, più o meno latenti, diversi focolai di crisi. Ed è anche lo stimolo per indurre quei Governi a portare avanti i necessari processi interni di riforme.

Peraltro, se non si vuole sconfinare nell'ipocrisia, si impone una nota di cautela. Mi domando se, alla luce dell'esperienza delle ultime adesioni, della necessità di una consultazione referendaria in alcuni Stati membri e, ancor più, della disaffezione, purtroppo diffusa, verso l'ideale europeo, sia infatti realistico immaginare che si possa concretizzare un ulteriore allargamento dell'Unione, per lo meno a breve-medio termine?

Laura Mirachian: ringrazio i nostri due oratori e in particolare il collega Giuseppe Cavagna che, in veste di Capo dell'Unità Balcani della Farnesina, ci ha aggiornato sullo scenario di un'area cruciale per gli interessi italiani, tuttora non esente da criticità.

Registro positivamente che la nostra politica balcanica si colloca in linea di continuità rispetto al passato, che gli obiettivi di sicurezza, stabilità, avanzamento degli ordinamenti democratici e avvicinamento all'Unione Europea rimangono alla nostra attenzione, come pure il metodo improntato al dialogo e al consolidamento delle relazioni economiche e culturali. Certo, le sfide del passato si sono attenuate, come dimostra da ultimo l'intesa per la definizione del nome di Macedonia del Nord della Repubblica che per anni è stata chiamata Fyrom. Tuttavia, l'intera regione ha risentito pesantemente, e tuttora risente, delle crisi del vicinato mediorientale. Abbiamo assistito all'esodo massiccio del 2015-16 attraverso la cosiddetta 'rotta balcanica', e constatiamo che migliaia di migranti stazionano ancora in campi approssimativi in Serbia o in Bosnia, di fronte a muri e reticolati eretti dai paesi confinanti a nord. Soprattutto, registriamo con inquietudine che proprio da paesi balcanici quali Bosnia e Kosovo un esorbitante numero di giovani è confluito nelle fila dell'ISIS e dei jihadisti, la maggiore percentuale al mondo rispetto alla popolazione locale. A riprova che fattori esterni trovano fertile terreno di reclutamento nel disagio economico e nella fragilità delle istituzioni.

Le dinamiche internazionali continuano ad avere un impatto su quella che a lungo è stata una 'terra di mezzo' tra Occidente e Russia, e tra Imperi Austroungarico e Ottomano. Non è un caso che Slovenia e Croazia siano ormai saldamente ancorate a Unione Europea e NATO, che la Bosnia rimanga nella precarietà in cui l'hanno lasciata gli Accordi di Dayton, che pure ebbero il grande merito di mettere fine alla guerra, che la Serbia sia alla ricerca di un difficile equilibrio tra Bruxelles e Mosca, e le relazioni con il Kosovo rimangano un problema cruciale che ne influenza gli orientamenti, e che infine il Montenegro, così come da ultimo la Macedonia del Nord, abbia aderito alla NATO ma non ancora agli standard dell'Unione Europea. La storia di questi popoli non è omogenea, l'esperienza di ognuno ne determina i comportamenti.

Così, la Russia, sulla scorta di forti assonanze culturali e del suo 'niet' all'indipendenza del Kosovo, può coltivare intense relazioni economiche e politiche con la Serbia, epicentro delle guerre degli anni '90 e degli odierni equilibri regionali, e con la Republika Srspka di Bosnia; la Turchia, forte di secoli di memorie ottomane, non rinuncia ad esercitare un'influenza sulle componenti islamiche di Bosnia, Kosovo, e più oltre Macedonia (e Albania), investendo in inedite moschee, madrasse, istituzioni confessionali; e ciò in concorrenza con i paesi del Golfo, a loro volta animati da un afflato di espansione wahabista spesso ammantato da aiuti umanitari o investimenti in progetti turistici. Nulla di nuovo, o quasi.

Semmai, la novità è rappresentata dall'assenza di Stati Uniti, impegnati con Trump in una 'ritirata strategica' a memoria senza precedenti (ad eccezione che per il reclutamento nella NATO), nonché da un'Unione Europea china sui propri problemi, concentrata sui propri destini, divisa sulle proprie priorità tanto da non saper esprimere una chiara, e soprattutto incisiva, proiezione esterna. Il patrimonio di risorse politiche, economiche, finanziarie, e militari dedicate alla regione negli anni '90 rischia di andare disperso, quantomeno per Paesi come Bosnia, Serbia, Kosovo che sono al cuore dei Balcani. Per quanto tempo questi popoli, quelli che non hanno già operato il salto verso

l'Europa nel 2004 o 2013, potranno reggere all'incertezza, ambiguità, ricerca di vie alternative ad un nuovo 'insopportabile' allargamento? E resistere alle lusinghe, talvolta tradotte in profferte concrete, prospettate da referenti alternativi?

Certamente le riforme devono essere fatte, i criteri di Copenhagen rispettati, le lacune negli standard democratici colmate. Certamente il cosiddetto Processo di Berlino inaugurato da Angela Merkel nel 2014 può soccorrere, così come la recente iniziativa franco-tedesca dedicata al problema del Kosovo. Ma a patto di riconoscere che l'Unione Europea deve ormai confrontarsi con iniziative altrui, gli investimenti russi (energia, infrastrutture), quelli turchi, e soprattutto i grandi progetti della Cina di cui il formato 16/17+1 è chiara avvisaglia. Tra l'approccio nettamente ostativo di taluni Stati Membri e la crescente 'condizionalità' opposta da altri, la via percorribile potrebbe essere legata ai 'cerchi concentrici' (o 'decisioni a maggioranza') che l'Unione immaginasse di prevedere nel prossimo futuro. Diversamente, vedo il rischio di un progressivo deterioramento degli standard e di una 'disaffezione' dall'Europa, che fu a suo tempo il principale incentivo a riforme e stabilizzazione, con conseguenze imprevedibili. Che si tratti del riemergere di nazionalismi etnici, del deterioramento di standard che sembravano acquisiti, o del cedimento alla capacità di attrazione di altri attori internazionali. Gli europei dovrebbero avere maggiore consapevolezza dell'impatto dei propri modelli di comportamento nella proiezione esterna: una recente raccolta di saggi edita dalla IAI intitolata 'Unintended consequences of EU external action' punta il dito su un inconsapevole approccio egocentrico, e conseguenti lacune e obiettivi mancati della politica europea di vicinato e di sostegno alla democrazia.

Aggiungerei una annotazione. Talvolta, nelle vicende umane, se non è possibile risolvere un problema bisogna lasciarlo decantare, limitandosi a vigilare perché non degeneri in conflitto. E sempre procedendo nel percorso di avvicinamento. La Serbia ha un problema con la NATO in relazione alle note vicende, che rimarranno a lungo nella memoria della gente. E ha un problema con il Kosovo, che è storicamente vissuto dai serbi come culla della propria identità. Chi ha frenato il movimento verso il riconoscimento del nuovo Stato prospettato da larga parte dell'Europa e della comunità internazionale, ovvero verso l'ipotesi di uno scambio di territori - Valle di Presevo vs area di Mitrovica - ipotizzato da Vucic e Hashim Thaci (pur obiettivamente rischioso per il potenziale effetto-domino), non sono state solo le forze di opposizione ma la Chiesa Nazionale Ortodossa, gelosa custode della tradizione, e imprescindibile pilastro dell'identità.

Adriano Benedetti: ringrazio sentitamente i nostri due relatori per le illuminanti presentazioni. Le serie difficoltà che creano i paesi di Visegrad al funzionamento dell'UE dovrebbero farci riflettere sugli errori – ovviamente rilevati con il senno di poi – commessi dall'Unione al momento dell'attuazione del grande piano, che sembrava muoversi nel senso della storia, volto ad incorporare nella costruzione europea i paesi usciti dalla dominazione sovietica. Si è costretti a riconoscere che l'UE e i suoi paesi membri peccarono allora per un eccesso di progettualità e di ottimismo, per scarsa conoscenza e sensibilità storiche, per una sorta di arroganza intellettuale, pensando che quei paesi potessero essere rapidamente omologati ai paradigmi occidentali e sottovalutando il peso del recente passato. Se si fosse prestata invece più attenzione ad esso si sarebbe forse capito che il senso di nazione – sempre pronto a tramutarsi in nazionalismo deteriore – era uscito enormemente irrobustito dalle esperienze di oltre 40 anni di repressione straniera e che difficilmente sarebbe convissuto con l'orizzonte potenzialmente, tendenzialmente e programmaticamente integrazionista e sovranazionale dei vecchi membri dell'Unione. Allo stesso tempo ci si sarebbe resi conto (e l'osservazione vale anche per i Paesi baltici) che l'istanza della difesa e della protezione nei confronti della presenza russa, sempre in qualche modo incombente ai confini, sarebbe stata preminente e che, come tale, avrebbe potuto indurre ad un atteggiamento verso gli Stati Uniti in qualche modo più coinvolgente e intimamente cooperativo di quanto fosse quello di tutti i paesi dell'occidente europeo. Talché tale difformità si è tradotta ora in un ulteriore fattore di differenziazione e di impedimento negli equilibri infra-europei.

Desidero, per altro verso, sottolineare per onestà intellettuale che le accuse che da Bruxelles e da altre capitali vengono con tanta insistenza rivolte ai paesi di Visegrad in materia immigratoria, come se quei paesi fossero il principale se non unico ostacolo al dispiegarsi di una politica europea di apertura e di solidale ripartizione dei flussi irregolari, sono in realtà espressione di una ipocrisia che, come anche in tanti altri settori, ha da anni minato la credibilità del percorso europeista. Nessun paese membro, nessuna opinione pubblica europea sottoscriverebbe ora il piano lanciato in materia oltre tre anni fa dalla Commissione. Questa permanente ipocrisia toglie spazio a quel sincero realismo che sarebbe invece necessario per affrontare gli innumerevoli problemi che assillano la costruzione europea.

La lezione di sobrietà che si dovrebbe trarre dalle vicissitudini della membership europea dei paesi centro-orientali andrebbe tenuta presente per quanto riguarda la prospettiva di adesione delle numerose nazioni balcaniche. Alla luce della frastagliata ed impegnativa storia della regione, l'UE dovrebbe applicare criteri di massima prudenza nel proseguire il processo di incorporazione dei nuovi membri. È un conto contribuire alla stabilità di quella regione; altra cosa è portarsi in casa fattori incontrollabili di instabilità sistemica ed istituzionale.

In conclusione, vorrei chiedere ai nostri due relatori delucidazioni in merito ad una riunione organizzata da Berlino con la partecipazione di paesi centro-orientali alla quale non sarebbe stata invitata l'Italia.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

_____

DIALOGHI DIPLOMATICI

243

"Autonomia strategica e ruolo globale dell'Unione Europea"

(20 maggio 2019)

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
www.studidiplomatici.it

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: 06. 94.80.22.70
Ufficio Orientamento: 331.66.16.562
e-mail: relazionesterne@unilink.it
www.unilink.it

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.

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.

- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

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 vogliano 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 proprî 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 cosi 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 consorziarsi 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 si 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 stesi 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 e 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 affermatisi 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 vieppiù 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, princìpi 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 Huaway 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 ingenue 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.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

_____

DIALOGHI DIPLOMATICI

244

La gestione globale delle migrazioni internazionali

(15 luglio 2019)

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
www.studidiplomatici.it

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: 06. 94.80.22.70
Ufficio Orientamento: 331.66.16.562
e-mail: relazioniesterne@unilink.it
www.unilink.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

244

La gestione globale delle migrazioni internazionali

(15 luglio 2019)

Tavola rotonda con la partecipazione del Direttore Generale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie Luigi Maria VIGNALI e del Prefetto Mario MORCONE, Direttore del Consiglio Italiano per i rifugiati e già titolare di funzioni apicali al Ministero dell'Interno

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

Adriano BENEDETTI, Jolanda BRUNETTI, Paolo CASARDI, Francesco CORRIAS, Giorgio MALFATTI di MONTE TRETTO, Maurizio MELANI, Roberto NIGIDO, Alessandro QUARONI, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO.

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.

- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Maurizio Melani: ringrazio Luigi Vignali e il Prefetto Mario Morcone per essere oggi con noi ricordando l'azione da essi svolta nelle loro diverse competenze in tema di immigrazione. Azione che per quanto riguarda il Prefetto Morcone si è svolta dentro l'Amministrazione, ove ha svolto funzioni apicali nel Ministero dell'Interno, anche quale Capo di Gabinetto del Ministro Minniti e Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, e ora fuori da essa quale Direttore del Centro Italiano per i Rifugiati.

La questione delle migrazioni internazionali, il cui rilievo sul piano politico si è intensificato negli ultimi anni in Europa e altrove, è diventata un argomento tra i più utilizzati, con alterate rappresentazioni della realtà ed esasperazioni delle situazioni, nella contestazione da parte di forze interne ed esterne ostili o comunque critiche del nostro sistema di democrazia liberale e dell'Unione Europea quale complesso di valori e soggetto in grado di svolgere un proprio ruolo sulla scena mondiale.

Gli effetti della strumentalizzazione del fenomeno migratorio si aggiungono a quelli derivanti dai forti disagi in settori vulnerabili della popolazione nelle nostre società alimentati da una globalizzazione e da una rivoluzione tecnologica mal governate e dalle modalità con cui è stata gestita la crisi economica nata nel 2007-2008 negli Stati Uniti da una eccessiva finanziarizzazione dell'economia, esportata in Europa e poi qui rilanciata dall'eccessivo debito pubblico in alcuni paesi mentre in America la ripresa veniva alimentata da una politica espansiva che non ha avuto luogo nel nostro continente se non da un certo momento con la leva monetaria.

Il tema è di grandissima complessità, ed anche noi del Circolo di Studi Diplomatici lo abbiamo trattato in più occasioni, incluso un convegno svoltosi alla fine del 2017 con la partecipazione, oltre che di Luigi Vignali, Direttore Generale per le politiche migratorie del Ministero degli Esteri, di esponenti apicali del Ministero dell'Interno, della Guardia Costiera, dell'OIM e dell'UNHCR.

In questo quadro, in parte nuovo e radicalizzatosi rispetto ad allora, sarebbe interessante conoscere di più sulle proposte che il Ministro Moavero ha appena sottoposto al Consiglio Affari Esteri dell'UE. Da quel che si è potuto leggere esse riprendono in varie parti il Migration Compact elaborato dai precedenti Governi e fatto largamente proprio dalla Commissione, ma poi non realizzato dagli Stati membri, nonché il Global Compact delle Nazioni Unite, cui l'Italia aveva dato un rilevante contributo promuovendo precisi interessi nazionali e che poi non è stato sottoscritto, almeno finora, dal Governo italiano malgrado gli orientamenti favorevoli espressi dagli attuali Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri.

Sarebbe poi interessante, tra i tanti argomenti che certamente tratterà, sentire dal Prefetto Morcone, se lo vuole, il suo pensiero riguardo alle diverse modalità di gestione delle ONG del Ministro Minniti e dell'attuale Ministro dell'Interno, a volte presentate come analoghe o di sostanziale continuità. Mi sembra che Il Ministro Minniti disciplinasse, utilizzasse e valorizzasse le ONG e nel regolamentarne l'azione le considerasse una componente del sistema degli interventi in mare. E questo accanto al suo impegno per l'integrazione dei migranti e per la riduzione dell'impatto della loro presenza sulle comunità locali, con percorsi successivamente privati delle necessarie risorse e vanificati da misure che hanno incrementato le condizioni di irregolarità con le loro negative conseguenze sulla sicurezza. E accanto inoltre alla interlocuzione che egli aveva con coloro che potevano avere una influenza sul fenomeno migratorio in Nord Africa e nell'area saheliana.

Su questo mi fermo e passo la parola all'Ambasciatore Casardi prima degli interventi dei nostri ospiti.

Paolo Casardi: mi unisco a Maurizio nel saluto agli illustri ospiti, che ci onoriamo di ricevere in occasione del nostro "Dialogo", cui, in funzione delle loro alte responsabilità e della preziosa antecedente esperienza, essi sono in grado di dare un determinante contributo.

Tengo particolarmente a chiedere loro di elaborare anche sull'aiuto economico da parte dell'UE all'Africa allo scopo di accrescere l'offerta di lavoro dei Paesi africani ai loro cittadini, ma anche di accrescere il controllo delle frontiere e della sicurezza in generale nei Paesi stessi. E' questo un

aspetto fondamentale dell'intera vicenda migratoria, soprattutto africana, nel quale il nostro Paese ha mostrato fin dall'inizio del più recente ed intenso processo migratorio, cioè a partire dal 2014, una spiccata capacità di iniziativa anche sul piano delle relazioni internazionali. Erano gli anni di Mare Sicuro, poi di Mare Nostrum, ma soprattutto della presentazione dell'operazione chiamata, dall'allora Presidente del Consiglio Renzi, "Migration Compact", poi fatta propria dall'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza e infine approvata dal Consiglio Europeo nel 2016. La stessa fu anche presentata all'ONU e in gran parte recepita e rilanciata dall'Assemblea Generale con un'apposita Risoluzione. (Che poi nel 2018 l'Italia, dopo il cambio di Governo, si rifiutò di firmare, come accennava l'Amb. Melani).

Forte della sua tradizionale esperienza nel settore dello sviluppo, l'UE ha organizzato negli ultimi tre anni diverse conferenze in Africa e in Europa, a partire dalla Conferenza di Malta del Dicembre 2016, per la realizzazione della parte economica del predetto piano. L'appuntamento tuttavia che ha creato un prima e un dopo in tema di emigrazione è stata la Conferenza UE/OUA di Abidjan nel novembre 2017. L'approccio a questa conferenza è stato infatti diverso dai precedenti: per la prima volta, ogni aspetto di sostanza è stato, nei mesi precedenti la Conferenza, discusso apertamente con i Paesi Africani e con la stessa Organizzazione dell'Unità Africana. Fino a quando si è giunti ad Abidjan con una piena presa di coscienza africana sulle rispettive responsabilità con gli europei in materia di emigrazione e la disponibilità ad affrontarle anche davanti all'opinione pubblica africana, non solo da un punto di vista economico, alimentare e ambientale, ma anche di sicurezza, con riferimento al controllo delle frontiere, ma anche al funzionamento dell'esercito e la polizia, financo al rafforzamento delle missioni di pace in Africa dell'Onu o della OUA.

Ricordo infine che l'allora Presidente della Commissione, Junker, in una successiva Conferenza a Vienna nel dicembre del 2018, ha indicato che dei 44 miliardi di euro che si intende mobilitare secondo il programma euro-africano entro il 2020, ben trentasette, sarebbero già stati "pianificati". Ritengo che un attento monitoraggio di tale piano sarebbe importante e doveroso anche nei confronti dell'opinione pubblica italiana.

Ringrazio per l'attenzione e lascio quindi la parola a Luigi Vignali.

Luigi Maria Vignali: testo dell'intervento non ancora disponibile

Mario Morcone: anche io in primo luogo ringrazio, e non formalmente, per il privilegio che i colleghi mi hanno riservato di partecipare a questa riflessione.

Naturalmente le mie valutazioni non possono essere neutrali avendo interpretato per molti, molti anni, la massima responsabilità tecnica al ministero dell'Interno in materia di immigrazione e nell'ultimo periodo il ruolo di raccordo come Capo di Gabinetto tra il vertice politico e l'amministrazione.

E dico subito che questo governo non ha alcuna strutturata politica in materia di immigrazione. La preoccupazione principale sembra un'acquisizione del consenso costruito spesso senza riguardo al futuro del paese, ai suoi rapporti internazionali e al consolidamento del suo ruolo in Europa.

Sul primo decreto sicurezza c'è poco da dire se non constatare che si tratta di un mix di misure feroci e velleitarie che determinano solo l'opportunità di lasciare in vita un conflitto sociale sul tema, un incremento dell'irregolarità e la prospettiva che non si spengano i riflettori sulla paura del diverso, l'invasione che non c'è, e la proclamazione di una eterna emergenza spenta già nel 2017.

Ma il peggio lo abbiamo fatto e lo stiamo facendo sul piano internazionale; abbandonare la rete dei rapporti costruiti assieme ai colleghi del MAECI negli ultimi anni con l'avvio di un nuovo formato di dialogo del Mediterraneo centrale tra paesi del Nord Africa e Italia, Francia, Germania, Svizzera, Austria e Slovenia è stato un grave errore. Roma ha immediatamente perso quella centralità nel percorso di stabilizzazione della Libia e ha nei fatti reso possibile un rilancio di attività e di interessi diversi europei ed extraeuropei. L'assenza pervicace ai tavoli periodici del GAI e di altri incontri, la costante lamentosa rivendicazione verso altri Stati peraltro tradizionalmente amici come Germania e Francia ha di fatto dissolto quel capitale di credibilità che era stato

acquisito negli anni duri 2016/17 facendoci riconoscere un importante credito nel mondo politico non solo europeo. Tutto con il solo risultato di essere più soli fino a rendere Malta paese tradizionalmente con tante opacità oggi un interlocutore più credibile di noi. E che cosa dire sullo stravolgimento delle politiche verso le ONG: dalla necessità del rispetto delle regole comuni attraverso la firma del codice, allo stravolgimento degli impegni internazionali e dei trattati fino alla farsesca se non fosse stata tragica vicenda Diciotti.

Tutto questo mentre sul piano interno venivano spazzate via le due vere importanti novità: l'equa distribuzione in tutte le regioni degli arrivi concordata in conferenza unificata e l'accoglienza diffusa attraverso il piano interno Anci per smorzare l'impatto sui territori e avviare percorsi di integrazione con i progetti SPRAR.

Dove stiamo andando? Non lo so. Si crede davvero che questa politica della sofferenza verso i migranti possa contrastare la disperazione di chi scappa via dalla propria terra consapevole di poterci lasciare la pelle?

Lascio alla vostra riflessione la possibilità che tutto questo non abbia niente a che vedere con il tema che ci siamo dati, ma punti a disarticolare la stessa posizione tradizionale dell'Italia e trasformare la stessa percezione di insicurezza fatta di fake news, di strumentalizzazione e talvolta di paura del diverso in nuova realtà fatta di ritorno al passato, di arretramento di diritti in sostanza di una democrazia meno partecipata. Grazie.

Maurizio Melani: concordo con quanto detto con forza dal Prefetto Morcone. Credo anche io che i gravi rischi che si stanno facendo correre al nostro paese non possano essere sottaciuti da parte di chi il paese lo ha servito con grande dedizione, competenza ed efficacia.

Ferdinando Salleo: desidero anzitutto ringraziare i nostri relatori per la completezza e la franchezza con cui hanno impostato una questione attuale e complessa. Vorrei anche esprimere ai due colleghi Melani e Casardi la mia adesione alle tesi espresse con cui concordo pienamente, specie per l'apprezzamento formulato per il governo Gentiloni e per il Ministro Minniti.

Vorrei limitarmi, a mia volta, a un aspetto che solleva al livello politico e nella pubblica opinione dibattiti non sempre sereni e obiettivi: quello della prima accoglienza. Al riguardo - e attendendo sempre, benché con non molta speranza, una linea europea efficace e condivisa - mi permetto di auspicare che le istituzioni parlamentari vogliano dibattere apertamente il problema per dare gli organi governativi un orientamento condiviso che vada al di là del teatro mediatico. Mi chiedo anzitutto se non sia opportuno proporre un aggiornamento della Convenzione di Montego Bay (per non parlare del Protocollo di Dublino...) per stabilire che il Paese di bandiera delle navi che recano a bordo migranti salvati in alto mare, cosa di per sé obbligatoria e commendevole, sia comunque tenuto in caso di emergenza ad accogliere la "propria" nave e i naufraghi per identificarli e disporre i seguiti internazionalmente previsti. Temendo che l'approvazione di una tale misura possa rivelarsi difficile e ardua, mi chiedo se non sia possibile proporre intanto un accordo a vasto raggio - ad esempio nell'ambito UNHCR o di altra agenzia ONU - che, in alternativa, assegni tale dovere umanitario al Paese di appartenenza della ONG che ha effettuato il salvataggio. Vagare per giorni e settimane nel Mediterraneo attendendo il mitico porto sicuro mi sembra un atteggiamento ipocrita che scredita, in fin dei conti, l'afflato umanitario che professano e può persino sollevare dubbi sulle autentiche motivazioni dell'impresa.

Roberto Nigido: ringrazio vivamente il Dottor Morcone e il Ministro Vignali delle interessanti informazioni e valutazioni che ci hanno fornito. L'Italia si è trovata isolata in Europa nella gestione delle migrazioni attraverso il Mediterraneo, che ha dovuto affrontare da sola. Non ha trovato solidarietà negli altri Paesi Europei perché non conoscono questo fenomeno se non in modo riflesso; ma anche per l'errore da noi commesso per vari anni nel lasciar entrare immigranti illegali senza registrarli, nella presunzione che non si sarebbero fermati nel nostro Paese: errore che ha leso gravemente la credibilità dell'Italia. Questa situazione è ora aggravata dal fatto che l'Italia è

attualmente isolata anche su molti altri aspetti delle politiche europee. Sono convinto che la strada da seguire nella gestione delle migrazioni sia quella che era stata avviata dal Governo Gentiloni e dal Ministro Minniti e che aveva cominciato a dare buoni risultati. Questa strada era articolata su vari fronti, che richiedevano anche il concorso finanziario e militare europeo: politiche di sviluppo economico nei Paesi di origine; collaborazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti illegali ai fini del controllo dei traffici di esseri umani; accordi con i Paesi di origine per il rimpatrio degli emigranti ai quali non fosse stato riconosciuto il diritto di asilo; misure volte a scoraggiare le ONG dal collaborare con i trafficanti di esseri umani; intese con gli altri Paesi europei per una equa ripartizione dei migranti legali. Problema cruciale rimane ovviamente la stabilizzazione politica della Libia, per la quale è essenziale la collaborazione internazionale. La chiusura dei porti, da sola, non è una misura adeguata. Il problema delle migrazioni illegali va affrontato al più presto all'origine per rimuoverne le cause, prima che si trasformi in una bomba demografica con effetti devastanti sull'Europa: si calcola che fra venti anni la popolazione degli abitanti dell'Africa raddoppierà da uno a due miliardi di persone. Per inciso ricordo che il problema della sovrappopolazione dell'Africa esiste da centinaia di anni: per lungo tempo le collettività africane lo hanno affrontato collaborando attivamente con i trafficanti di schiavi.

Francesco Corrias: desidero innanzi tutto ringraziare i relatori per l'accurata esposizione ed analisi di una situazione, quella dei flussi migratori e della loro gestione, che supera le responsabilità politiche dei governi che si succedono, per essere parte di un processo storico legato alla stessa origine e crescita della nostra civiltà.

La sottolineatura data alla necessità di mantenere aperti tutti i canali di dialogo con le parti ed entità nazionali dei paesi di origine dei flussi e di transito coinvolti mi sembra la prima risposta cardine di un problema, ma direi meglio fenomeno radicato con la stessa natura dell'essere umano, che non può essere solo essere affrontato come emergenza di sicurezza.

La dialettica politica odierna nei differenti paesi, nell'uno ed altro fronte ed incluso il nostro, favorisce purtroppo prese di posizione di chiusura che in un certo modo aggravano il problema alimentando posizioni di contrapposizione di principio e portando a pericolosi scontri di civiltà. Non si può certamente nascondere che il momento politico dell'occidente ed europeo in particolare sia in effetti particolarmente critico per la presenza di posizioni sovraniste mettendo a rischio il quadro delle relazioni internazionali basato sul dialogo e la collaborazione, ciò che ha permesso di far sopravvivere il mondo ai cataclismi delle guerre dei tempi moderni ed avviare processi di sviluppo impensabili sino a qualche generazione fa.

In questo quadro problematico è da cogliere pertanto con grande favore l'articolata proposta appena presentata dal Ministro degli Esteri Moavero, a nome del Governo italiano, all'Unione Europea per l'avvio di una politica di regolamento dei flussi migratori basata sul dialogo e la collaborazione con tutti i paesi coinvolti per far prevalere innanzi tutto la legalità, intervenendo sulle cause con programmi di cooperazione allo sviluppo, in una visione solidale dell'impegno in ambito europeo rivedendo ed adattando le attuali regolamentazioni ed accordi vigenti, in primo luogo quello di Dublino. Le prime reazioni sono state fredde da parte dei paesi sovranisti ma più attente quelle dei paesi di maggior peso. Si dovrà attendere che la nuova struttura della macchina europea entri in funzione dopo la prova elettorale. La via intrapresa appare comunque quella giusta. Il percorso può essere lungo ma è certamente da seguire con impegno. I risultati potrebbero arrivare per gradi ma non credo vi siano alternative al dialogo ed alla collaborazione come proposto.

Adriano Benedetti: ringrazio sentitamente i due nostri illustri relatori per le loro penetranti esposizioni e mi rallegro con la presidenza per aver organizzato questo dialogo su un tema così importante anche perché mi dà la possibilità di rivedere non solo il Direttore Generale Luigi Vignali, con cui ho peraltro una qualche consuetudine di rapporti, ma anche il Prefetto Mario Morcone con cui ho direttamente collaborato verso la fine del mio impegno ministeriale e che non incontravo da oltre dieci anni.

Vorrei, per incominciare, fare alcune osservazioni su punti che sono stati toccati o adombrati nel corso della presentazione:

a) Innanzitutto la questione dei "Long stayers". Quando ero alla Farnesina fino al 2008, questa era, stante la scarsa evidenza anche mediatica degli sbarchi sulle coste, il vero problema nei cui confronti, d'intesa con il Ministero dell'Interno, si cercò di trovare il giusto punto di equilibrio nella politica dei visti tra l'apertura in nome delle esigenze del turismo e dei traffici economici e i controlli più severi a ragione dell'altrettanto valida necessità di contenere al massimo il numero di coloro che dopo la scadenza del visto si trattenevano illegalmente nel territorio italiano. Questi migranti andavano a gonfiare i numeri degli irregolari che sino ad una certa data sono stati regolarizzati mediante massicci procedimenti autorizzati anche in sede europea. I flussi di questo tipo devono, nonostante la presumibile serietà dei controlli preventivi nel rilascio dei visti, continuare in qualche modo a tutt'oggi anche se l'impatto degli sbarchi ha marginalizzato al massimo la problematica nella gerarchia delle priorità.

b) Il Prefetto Morcone si è chiesto con qualche disagio, rammarico e una punta di dolorosa ironia se gli sforzi fatti nel passato dalle autorità italiane per salvare tante vite umane in mare debbano essere, alla luce delle attuali politiche e tendenze dell'opinione pubblica, considerati degli errori se non una colpa. Vorrei rassicurare il Prefetto Morcone che, anche in coloro che vedono con perplessità la continuazione di una politica delle porte aperte, il principio del salvataggio in mare costituisce un principio etico irrinunciabile, che configura in senso essenziale la nostra umanità: certo il salvataggio non comporta necessariamente e automaticamente accoglienza e l'incisività del "pull factor" non va sottovalutata.

Al riguardo rievoco brevemente un episodio non conosciuto che si verificò circa a metà del primo decennio del 2000, allorché l'Alto Commissariato dei Rifugiati di Ginevra ebbe a fare commenti ben negativi sulla politica migratoria italiana dell'epoca sulla base di informazioni – in effetti non del tutto veritiere se non tendenziose – fornite dall'ufficio dell'UNHCR di Roma. La percepita deviazione dalla verità fu tale che il Ministero degli Interni decise di interrompere per qualche mese ogni rapporto operativo con l'ufficio dell'Alto Commissariato di Roma. La situazione si sbloccò con la nomina di un nuovo Alto Commissario a Ginevra, António Guterres – l'attuale Segretario Generale delle Nazioni Unite – che venne a Roma per riavviare le relazioni su basi di rinnovata fiducia e che, come primo atto della visita, si recò presso il Comando della Guardia Costiera italiana per consegnare un riconoscimento per le innumerevoli operazioni di salvataggio della vita in mare effettuate già allora dalla nostra Guardia Costiera. Le centinaia di migliaia di vite umane salvate in mare rimarranno, al di là dell'indurimento della politica migratoria italiana, quale dimostrazione della permanente caratura civile e morale del nostro Paese.

c) Concordo pienamente con il pensiero del Prefetto Morcone sul punto che il comportamento del Ministro Salvini abbia "avvilito" la tematica dell'immigrazione: non tanto per la visione di lungo periodo – sempre che ne sussista una – ma per la chiarissima strumentalizzazione di vicende umane comunque segnate dalla drammaticità con cui ha operato adottando innumerevoli provvedimenti che sono stati finalizzati essenzialmente ad acquisire ulteriore consenso elettorale presso l'opinione pubblica: in questo "mortificando" anche l'esercizio del potere pubblico e di governo che già soffre di tante carenze in questo paese.

d) Ho trovato interessante l'affermazione del Prefetto Morcone circa la falsità dell'assunto che ci sia continuità fra le iniziative del Ministro Minniti e quelle del Ministro Salvini. In realtà, mentre quest'ultimo ha agito sul versante del contenimento/respingimento nella fase finale della peregrinazione migratoria, il primo ha operato nella fase preventiva, per evitare che ai migranti africani presenti in Libia, o che volevano transitare per la Libia, fosse consentito di imbarcarsi sui "gommoni" per effettuare la traversata del Mediterraneo centrale: in tal modo, tuttavia, addossandosi la responsabilità di mantenere quasi sempre nelle mani poco "umanitarie" dei libici numeri consistenti di migranti che aspiravano soltanto ad arrivare in Europa. Al di là di questo è doveroso riconoscere al Ministro Minniti il coraggio politico di aver cominciato ad agire per arginare i flussi irregolari che toccavano l'Italia e di aver capito – dicendolo apertamente – che la

continuazione di siffatta politica di apertura avrebbe potuto costituire un grave problema politico per la stabilità del nostro Paese.

e) Sulla scia di quanto detto dall'Ambasciatore Ronca, desidero sottolineare che anche io trovo del tutto sorprendente e non certo giustificato che in particolare coloro che tanto si prodigano per far superare il blocco dei confini onde accogliere i migranti, una volta questi entrati nel territorio nazionale, siano colpiti da una sorta di improvviso calo di attenzione, talché numeri importanti di essi, nella quasi totalità migranti economici, sono assoggettati a pratiche di brutale sfruttamento che rasentano il razzismo.

f) L'opinione pubblica europea è ormai in quasi tutti i Paesi maggioritariamente contraria ai flussi migratori irregolari. Eppure a Bruxelles e in molte capitali non si è in grado di trarre le dovute conseguenze avvolgendosi in quella "ipocrisia" – che significa voluta e consapevole evasione dalla realtà – che è uno dei motivi della crisi europea e che si è prodotta in particolare in campo migratorio dove la costruzione comunitaria rischia effettivamente di implodere non trovando la necessaria misura della realtà.

Detto quanto precede, nella parte finale del mio intervento – ringraziando per il tempo che mi è concesso – intendo esplorare uno scenario alternativo.

Parto da alcune premesse non facilmente contestabili. Siamo ormai entrati in un'era di transizione verso orizzonti quanto mai indefiniti ed aleatori. L'unico elemento certo – a mio giudizio – è che si sta concludendo la secolare parabola dell'ascesa e del dominio occidentale (europeo) che sta ormai volgendo ad una fase crepuscolare. All'aggressiva baldanza dei secoli passati e anche di pochi decenni fa, nel mondo occidentale sta sempre più subentrando una postura difensiva determinata dalla dislocazione del potere del mondo e dall'affacciarsi minaccioso del problema migratorio che richiederà forse un secolo per poter essere riassorbito. È diffusa la sensazione che il mondo occidentale faccia sempre più fatica a rispettare norme umanitarie di cui esso è stato a suo tempo il principale se non unico promotore. E' ragionevole ritenere che al di là di tutti gli sforzi che verranno fatti nel corso dei prossimi decenni – in realtà non sono ancora effettivamente cominciati – per aiutare con costanza le strutture produttive africane a svilupparsi e quindi ad incorporare le immense quote di manodopera aggiuntiva che verranno introdotte sul mercato del lavoro da una demografia esuberante e da una sanità sempre più efficace, le nuove opportunità di impiego saranno ben lungi dall'occupare, e dal distogliere milioni di esseri umani, continuamente sollecitati dalle rappresentazioni del benessere europeo, dal progetto emigratorio. Anzi, le nuove fasi dello sviluppo africano incentiveranno per molti anni una ancora più forte pressione migratoria.

Indipendentemente da ogni iniziativa per agevolare lo sviluppo dell'Africa, per consolidare i corridoi umanitari, per convogliare flussi di immigrazione regolare, l'elemento "contenimento" basato sulla predisposizione di adeguate misure di protezione dei confini esterni dell'UE si presenterà sempre più necessario.

Già ora solo la forza dell'"ipocrisia" in cui ci si dibatte in Europa ci impedisce di vedere la realtà: l'Europa è attualmente sotto ricatto da parte sia della Libia (nonostante la sua frammentazione e i numeri limitati dell'attuale congiuntura migratoria) sia soprattutto della Turchia dove un cambiamento di strategia "predatoria" ad opera del governo di Erdogan potrebbe risospingere nuovamente e drammaticamente centinaia di migliaia di rifugiati siriani sulle strade della rotta balcanica.

Merita, inoltre, osservare che le norme del diritto umanitario internazionale (mi riferisco soprattutto alla convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, ma anche a quella successiva, in qualche modo assimilabile per taluni aspetti, del diritto del mare della fine degli anni '70 allorché si stabilì il principio sull'immediato salvataggio dei naufraghi verso il porto più vicino e sicuro) vennero formalizzate in epoche, circostanze e in relazione a problematiche del tutto diverse dall'attuale temperie migratoria. Gli stessi autori della Convenzione del 1951, con l'inserimento della norma imperativa del "non refoulement" che intima a tutti gli Stati firmatari di accogliere chiunque arrivi in un Paese per chiedere asilo, salvo poi rispedire indietro chi non ne ha diritto, si

rendevano conto della portata straordinaria della normativa. Talché ammisero la possibilità di ricorrere alla clausola geografica: limitando così gli obblighi dello stato firmatario solo nei confronti di coloro che provenissero da una determinata regione e non da altre.

E in effetti sino ai primissimi anni ’90, l’Italia mantenne la clausola geografica a favore solo di coloro che provenivano dall’est. Poi, nella totale “ignoranza” di ciò che sarebbe successo solo meno di due decenni più tardi, nell’atmosfera di sorgente e fiducioso cosmopolitismo, venne revocata. Io stesso da funzionario alla Rappresentanza permanente a Ginevra, responsabile delle questioni umanitarie, diedi il mio piccolo impulso affinché ciò avvenisse. Non è temerario sostenere che qualora i negoziatori degli strumenti internazionali sopramenzionati (e i decisori italiani dell’inizio degli anni ’90) avessero previsto il travolgente fenomeno migratorio proveniente da sud degli ultimi anni si sarebbero comportati in maniera ben diversa soprattutto al tavolo negoziale.

È ovvio che, anche se la normativa internazionale fosse stata di gran lunga più restrittiva, ciò non avrebbe impedito completamente il verificarsi di fatto di forti ondate migratorie. Ma – e la differenza è di non poco conto – il contesto normativo e valoriale, lungi dal creare i pesanti condizionamenti di oggi, la “cattiva coscienza” e l’ipocrisia che attanagliano i dirigenti europei attualmente, avrebbe consentito una più libera ed efficace ricerca di soluzioni pratiche di contenimento e di diniego di accesso e perciò stesso ridotto l’incisività della tematica immigratoria sull’opinione pubblica europea che sta “dilaniando” il continente.

Quale è la formula alternativa che si propone di studiare? Semplicemente un adattamento del diritto internazionale in maniera tale che la vigenza così intrusiva del “non refoulement” venga limitata su base regionale, con i paesi europei pertanto responsabili di una indiscriminata prima accoglienza soltanto in relazione a cittadini provenienti da altri paesi europei, lasciando peraltro intoccati i principi dei corridoi umanitari, delle vie legali dell’immigrazione e dell’obbligo di un aiuto umanitario-economico prolungato nel tempo nei confronti di tutti i paesi di altri continenti originatori dei flussi migratori.

E dell’assolutezza del principio del salvataggio della vita in mare? Il principio verrebbe ovviamente preservato con l’unica differenza che i naufraghi raccolti in mare da naviglio militare, sarebbero immediatamente riportati sulle rive da cui sono partiti. Non sfuggono le difficoltà e le complicazioni internazionali di tale procedere. Ma è certo che dopo un paio di mesi di coerente condotta, i “viaggi dei disperati”, su cui lucrano così indegnamente i trafficanti, tenderebbero a diminuire radicalmente se non a cessare. Vittima di questa impostazione sarebbe la visione cosmopolitica, universalista cara all’intellettualità europea che rimarrebbe profondamente turbata da sviluppi normativi e pratici così contrari al suo umanitarismo a 360 gradi. Detta impostazione d’altronde è stata già anticipata recentemente dalla Spagna nei suoi territori in Marocco e negli ultimissimi anni da alcuni stati lungo la rotta balcanica. Temo che nel periodo più o meno lungo – probabilmente molto lungo – di transizione in cui siamo entrati, la regionalizzazione – e quindi la multipolarità – costituiranno principi guida che struttureranno la comunità internazionale.

Stefano Ronca: vorrei toccare tre temi. Il primo riguarda l’iniziativa del Ministro Moavero nel campo delle migrazioni in sede europea. Il secondo tema è l’integrazione. Il terzo la comunicazione e la differenza tra percezione e realtà.

1 - La lodevole iniziativa del Ministro Moavero di proporre al Consiglio Europeo, assieme al collega maltese Abela, un piano europeo per la gestione delle migrazioni è opportuna e necessaria. Nella sua intervista di ieri al Corriere della Sera egli parla della necessità di creare un meccanismo strutturato che consenta di uscire dalla gestione emergenziale caso per caso degli arrivi di migranti via mare. Mi è parso interessante il suo riferimento alla creazione di uffici "multiruolo" in Paesi vicini a quelli di origine che possano non solo servire a selezionare i migranti meritevoli di asilo dai migranti economici ma abbiano anche la funzione di valutare domande di lavoro e competenze tecniche dei migranti da incrociare con offerte provenienti dai paesi europei. È ovviamente molto attraente anche la proposta di creare aree franche di sbarco nei paesi mediterranei della UE dalle quali i migranti che ricevono asilo possano venire distribuiti nei vari paesi membri di accoglienza.

Resta il problema della gestione dei non ammessi che quindi diventerebbero irregolari. Il Ministro parla di accordi di riammissione fra Unione Europea (in quanto tale e non con i suoi singoli membri) e paesi di origine, e da promesse di investimento condizionate dal rispetto dei medesimi accordi. È un piano ambizioso e attorno al quale non sarà semplice coagulare ampio consenso. Finora il tentativo di una gestione europea coordinata e coerente delle migrazioni si è infranto contro il nazionalismo e la crescente xenofobia delle classi politiche e dei loro elettori. Si è cercato di agire sulle cause profonde delle migrazioni ed in particolare sul sottosviluppo istituendo un fondo fiduciario per l'Africa. Ma la solidarietà nazionale è stata molto modesta. Il contributo doveva essere al 50 per cento fra Commissione e Stati membri mentre questi ultimi hanno contribuito solo per il 10 per cento. Inoltre, buona parte del fondo fiduciario è andato a finire nell'addestramento delle forze destinato alla protezione delle frontiere ed al contrasto dell'immigrazione clandestina e del traffico di esseri umani. Il tutto mi sembra ancora caratterizzato da incoerenza, egoismo nazionale e disordine. Tuttavia, è necessario persistere dunque complimenti per il tentativo ed auguri al Ministro ed alla Farnesina.

2 - Il secondo aspetto che vorrei toccare è quello dell'integrazione dei migranti che spesso nell'immaginario degli italiani è confusa con accoglienza in porto, e si esaurisce con l'offerta di letti e pasti caldi. Integrazione - ma qui parlo a degli esperti - significa investimenti, organizzazione, personale addestrato ed atteggiamento mentale adeguato.

L'Ordine di Malta, al quale appartengo, ha una grande esperienza di integrazione soprattutto in Europa Centrale. In Italia si è concentrato soprattutto nel search and rescue sulle navi della Guardia Costiera e della Marina. Ma in Germania l'Ordine gestisce circa un terzo dei migranti attraverso un centinaio di centri di accoglienza. Gli investimenti sono forniti dallo stato e l'attività condotta da buona parte dei 50 mila volontari tedeschi dello SMOM. (Questa attività ci ha fatto ottenere da Berlino il riconoscimento della sovranità e lo stabilimento di relazioni diplomatiche). Gli ambienti dei centri di accoglienza sono belli e curati ed il trattamento è di dignità e rispetto. Fattore, questo, determinante poiché abbiamo verificato che un atteggiamento di rispetto degli operatori induce sempre una risposta positiva da parte degli assistiti. Questi ultimi hanno la loro giornata occupata da un intenso programma quotidiano. Le quattro fasi di accompagnamento individuale prevedono in primo luogo l'insegnamento della lingua, in secondo luogo la formazione sugli usi e i diritti locali, in terzo luogo la conoscenza delle istituzioni ed il modo di avvicinarle (soprattutto mediche e scolastiche) ed infine l'accompagnamento alla ricerca di un lavoro.

Ora se è vero che i mezzi finanziari della Germania non sono paragonabili ai nostri è anche vero che il diminuito flusso di arrivi in Italia offre oggi un'opportunità unica per dedicarsi all'integrazione degli immigrati presenti nel nostro paese. Se non sbaglio sono 130.000 in Italia i richiedenti asilo in attesa di risposta. E sappiamo che anche coloro che non lo riceveranno difficilmente saranno rimpatriati. L'investimento nell'integrazione degli stranieri attraverso una formazione intensa e mirata è destinato a produrre un positivo effetto moltiplicatore. L'investimento volto ad una seria formazione ed integrazione si ripagherebbe tutto con benèfici effetti sulla produzione e sulle finanze pubbliche del nostro paese. Qui sto parlando di interesse nazionale e non di altruismo. Ed è al proprio interesse che la Germania pensa, così come fanno altri paesi nordici, ben prima che all'umanità del gesto. Direi anzi che i sentimenti, le emozioni, il mito dell'accoglienza degli italiani possano diventare alibi dannosi ed ipocriti a volte usati per limitare la loro generosità alla facilità di ingresso nel paese, ad un letto ed un pasto caldo.

3 - Nel campo delle migrazioni, e non solo, mi sembra importante evidenziare la differenza fra realtà e percezione. Secondo un sondaggio di Eurobarometro l'Italia è divenuto il paese dove l'intolleranza verso l'immigrazione è più elevata. Se si chiede agli italiani quanti stranieri sono presenti in Italia la risposta media è 26 per cento. Noi sappiamo invece che è tra l'8 e il 9 per cento. Così come l'insicurezza percepita è molto superiore a quella reale. Dal 1991 al 2017 gli omicidi in Italia sono passati da 1950 a 319. Ma, per la maggioranza degli intervistati, in questi ultimi decenni i delitti sono molto aumentati. Abbiamo dunque un serio problema di informazione. Un rapporto dell'Associazione dei giornalisti del 2017 riferisce che le notizie riguardanti l'immigrazione

occupano il 44 per cento del totale e che i delitti comuni dei migranti il 16 per cento. L'essere umano è inevitabilmente attirato dalla paura, dal dramma, dall'emergenza.
La maggioranza degli spettacoli cinematografici è fatta di suspence, di tragedie di pericoli. Ed i media per vendere devono drammatizzare le notizie. Un discorso sulla pace, com'è noto, attirerà un terzo del pubblico rispetto ad una conferenza sulla guerra. I dittatori lo sanno bene. Allora, mi chiedo, se è vero che questa è la natura umana perché non si prova a drammatizzare il fatto che fra trent'anni l'Africa avrà raggiunto i due miliardi e mezzo di abitanti e noi europei non arriveremo a settecento milioni? E che se non prendiamo in mano con intelligenza e solidarietà europea il tema migratorio progettando efficaci meccanismi legali di entrata, opportuni investimenti nello sviluppo dell'Africa, formazione degli immigrati indispensabili alla nostra economia ed alle nostre pensioni saremo seriamente nei guai?

Jolanda Brunetti: dalla bozza di documento contenente i primi interventi dei colleghi a Roma, mi sembra di capire che l'orientamento del dibattito si sia rivolto al settore dell'immigrazione verso l'Italia o l'Europa. Non ero presente alla riunione e capisco che trattare della gestione delle migrazioni nel loro complesso avrebbe comunque provato il fatto che nessuno degli Stati investiti dal fenomeno è stato in grado di gestire veramente la questione che in ultima analisi continua a gravare maggiormente sulle economie e nello spazio dei Paesi limitrofi, quindi più poveri, piuttosto che sull'Occidente ricco.

Ma a parte le condizioni di vita che possono essere offerte ai migranti in Paesi poveri, questi assembramenti, frutto di un'accoglienza non gestita, hanno nel passato dimostrato tutta la loro inadeguatezza se non assurdità, generando in Pakistan nei campi di profughi afgani, la radicalizzazione dei rifugiati e la loro trasformazione in Talibani. Qualcosa di simile potrebbe verificarsi anche da noi, nelle accozzaglie di giovani africani e non, accomunati nei centri di raccolta più o meno organizzati, che specialmente nel Sud hanno creato mano d'opera a prezzi stracciati per l'agricoltura del Meridione.

Del resto abbiamo già visto casi ugualmente funesti con le generazioni di Africani in Francia o Belgio, e di Pakistani in Inghilterra - generalmente insediati in zone periferiche delle città - dove malgrado il passare del tempo, questi giovani anche se nati lì, hanno nutrito un tale disgusto per la propria condizione di emarginati da trasformarsi in terroristi, malgrado spesso oramai di cittadinanza europea.

Per questo motivo mi sembra oltre modo attuale affrontare il tema della Gestione dell'immigrazione, differenziandola dalla sola accoglienza.

Accoglienza dovrebbe significare offerta di formazione, educazione sociale, culturale e linguistica, alloggi e lavoro remunerato in modo adeguato, cose che per il momento non si verificano in Italia o si verificano molto troppo saltuariamente, lasciando nella maggior parte dei casi i giovani immigrati a bighellonare per le strade senza occupazione o elemosinando. Questo stato di cose tuttavia non dipende del tutto da mala amministrazione, impreparazione o cattiva volontà perché flussi così corposi come si sono verificati fino ad un paio di anni fa, quando arrivavano migliaia di persone al giorno raccolte in mare dalle navi del sistema Sophia, non erano di fatto né gestibili, né integrabili. Persino l'immigrazione ben più controllata negli Stati Uniti - agli inizi del ventesimo secolo - di generazioni di Italiani, non hanno consentito per decine di anni di trasformare i derelitti paisà - costretti in zone periferiche delle grandi città- in cittadini consapevoli e partecipi della società americana. Eppure l'America aveva grandi spazi e molte opportunità di lavoro, ciò nonostante molti immigrati cadevano nella malavita, per incapacità di adattamento alla nuova cultura.

Ora tra l'altro vale la pena evidenziare che non si può più parlare di immigrazione, quando si è davanti ai numeri passati e attesi, ma di migrazioni che si sono prodotte nei secoli prevalentemente da est ad ovest e che ora si muovono piuttosto dal Sud verso il Nord; che sono originati da fattori diversi come calamità naturali, guerre, persistenza di regimi liberticidi, mancanza di lavoro o di prospettive, e che vanno affrontati per quello che sono, più con la testa che con il cuore. Dunque si

tratta di compiere uno studio a monte sulle cause del disagio delle popolazioni in movimento e cercare di assisterle. Riconosciute le proporzioni del fenomeno che saranno comunque in crescita negli anni futuri, dato il differenziale di crescita demografica tra il nord e il sud, è necessario impegnare risorse sufficienti per contrastare il fenomeno all'origine, attuando quegli accorgimenti politici, ma specialmente economici che prevengano lo sradicamento di intere popolazioni dai loro luoghi natii. Ma poi anche prepararci ad accogliere veramente coloro che hanno diritto di venire e devono essere integrati.

Fino ad ora pare che questa consapevolezza sia mancata e anche l'intervento di cui si è fatta promotrice la Germania chiedendo alla Turchia di arrestare il flusso di migranti dall'Asia, o accogliendo direttamente un milione di rifugiati, sono palliativi che non sono operabili in altre realtà statuali e che comunque non sono risolutivi nell'interesse delle popolazioni in movimento, né delle società di accoglienza.

Ci vogliono interventi collegiali che per quanto riguarda l'Europa devono essere decisi ed effettuati insieme dalle autorità comunitarie e dagli Stati membri. Per quanto riguarda l'Africa tra l'altro va riconosciuto che la distinzione tra migranti economici e "rifugiati" è molto evanescente perché in assenza di possibilità di lavoro tutti diventano migranti per sopperire alle necessità del vivere.

Non è più tempo di rifugiarsi dietro l'ignoranza o la speranza che il ciclo si arresti. E' ora di cercare soluzioni vere che investano il Continente africano dove per ora sono a lavoro politiche cinesi che se da una parte favoriscono la creazione di infrastrutture essenziali, dall'altra tralasciano la formazione di operatori e tecnici locali. Da questo potremmo cominciare noi Europei creando un profilo utile ai tanti giovani disoccupati che nel futuro immediato potrebbero assumere posti di responsabilità nelle loro istituzioni o imprese. Possono esserci forse altre alternative ma quello che è essenziale è capire la dimensione del fenomeno e come la sola accoglienza non sia minimamente sufficiente ad offrire ai migranti una vita dignitosa in nuovi Paesi e mirare specialmente a ricreare opportunità e condizioni migliori nella loro terra, con il nostro aiuto.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

_____

DIALOGHI DIPLOMATICI

245

L'Unione europea tra integrazione e differenziazione

(21 ottobre 2019)

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
www.studidiplomatici.it

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: 06. 94.80.22.70
Ufficio Orientamento: 331.66.16.562
e-mail: relazioniesterne@unilink.it
www.unilink.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

245

L'Unione europea tra integrazione e differenziazione

(21 ottobre 2019)

Tavola rotonda con la partecipazione del Direttore Generale per l'Unione europea Vincenzo CELESTE del Ministero degli Affari Esteri e del Dottor Riccardo PERISSICH, già Direttore Generale alla Commissione e Capo di Gabinetto di Commissari italiani

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

Adriano BENEDETTI, Francesco CORRIAS, Giancarlo LEO, Mario E. MAIOLINI, Maurizio MELANI, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Ferdinando SALLEO.

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.

- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Maurizio Melani: ringrazio per la loro presenza tra noi Vincenzo Celeste, da poco Direttore Generale per l'Unione Europea, con una lunga attività sui temi comunitari a Bruxelles e a Roma, e Riccardo Perissich, già con diverse funzioni ad altissimo livello nella Commissione, tra le quali Direttore Generale per l'Industria e Capo di Gabinetto di diversi Commissari italiani, e poi in posizioni di alta responsabilità in Confindustria e società di primario rilievo come Pirelli e Telecom, oltre che scrittore su argomenti europei e di romanzi.

Il tema che affrontiamo oggi sul rapporto tra integrazione e differenziazione è cruciale per il futuro dell'Europa. Sono convinto che andare avanti su tutto ciò in cui una maggiore integrazione è necessaria non sia possibile o estremamente difficile a 27. E' inevitabile, in alternativa ad un progressivo sfilacciamento del sistema, che i maggiori paesi che lo vogliano, con l'aggiunta di altri pronti a farlo, vadano avanti lasciando la porta aperta a chi non sia ancora pronto ma senza farsene condizionare. Questo sdrammatizzerebbe anche la questione dell'allargamento ai paesi candidati all'ammissione. Si avrebbe l'approfondimento per chi lo vuole e l'allargamento a chi questo è stato promesso in funzione dei loro progressi verso i criteri stabiliti. Mi rendo conto che vi è il timore che l'Italia possa essere esclusa dal gruppo di avanguardia. Non credo che questo sia possibile, ma se avessimo un Governo che ci ponesse in questa condizione non mi scandalizzerei, anzi considererei positivo che si creasse un quadro di integrazione al quale noi, stimolati da questo processo, potessimo successivamente aderire. E' d'altra parte quanto ad esempio è accaduto con Schengen. Si tratta naturalmente di individuare con quali strumenti farlo. Bastano quelli già previsti dai Trattati o, come con Schengen e il patto di stabilità occorrono nuovi accordi tra chi lo voglia che si aggiungono ma non modificano quelli esistenti?

Su questo do la parola a Vincenzo Celeste.

Vincenzo Celeste: sono onoratissimo di essere qui con Voi. Il Circolo rappresenta sicuramente un pezzo di storia del Ministero e della mia stessa carriera.

Introdurrò l'argomento partendo da alcune considerazioni ovvie.

La prima constatazione è quella per cui più si accresce il numero degli Stati Membri più possono aumentare le divergenze di visioni, obiettivi e interessi. Certamente Bruxelles rappresenta una sorta di camera di compensazione per tali differenze.

Un'integrazione differenziata di fatto già esiste ed è parte integrante del sistema dei trattati. Basti pensare all'applicazione differenziata sul piano territoriale delle norme e ai regimi di opt-out. Vi sono clausole aperte che non si applicano a tutti gli Stati Membri. Esiste il principio dell'astensione costruttiva. Alcuni atti dell'UE non valgono *erga omnes*. Clausole della tipologia descritta consentono ad uno Stato, per ragioni nazionali, di non aderire al criterio dell'unanimità senza, al contempo, ostacolare il processo decisionale. L'Unione assume dunque la decisione ma lo Stato in questione non è ad essa vincolato sul piano nazionale. Vi è anche il caso dell'esclusione dall'applicazione di norme specifiche. (A titolo di esempio esiste un Protocollo specifico che esenta la Danimarca dall'applicazione delle norme UE sull'acquisto delle seconde case). Vigono inoltre le cosiddette deroghe formali su settori specifici quali, ad esempio, giustizia e affari interni esclusi per Danimarca e Gran Bretagna. L'Italia, nello specifico, si colloca entro le cooperazioni rafforzate per la *Financial Transaction Tax*, mentre era inizialmente rimasta fuori dalla cooperazione rafforzata sulla normativa sui brevetti. Vi abbiamo aderito poi in un secondo momento. Una cooperazione rafforzata riguarda la *governance* economica della moneta unica. Vi sono altresì settori particolari esclusi dalla cooperazione perché strategici sulla base dell'interesse nazionale. In questi casi, le decisioni sono demandate al Consiglio Europeo. Cooperazioni differenziate diverse contribuiscono a mantenere un certo equilibrio all'interno dell'Unione. Il dibattito in materia è risorto a seguito del Trattato di Lisbona. Ma come lo affrontiamo oggi?

Sono convinto che al giorno d'oggi non sono importanti le formule istituzionali, ma il funzionamento concreto delle politiche per affrontare le sfide attuali dell'UE sulle quali è spesso difficile, se non impossibile trovare un minimo comun denominatore.

Secondo le rilevazioni dell'euro-barometro all'indomani delle elezioni europee, i cittadini dell'UE denunciano l'incapacità dell'Unione a risolvere i problemi della recessione economica, delle migrazioni incontrollate, dell'inquinamento, dei cambiamenti climatici, del terrorismo e delle minacce alla sicurezza. Si tratta di sfide di carattere transnazionale, con fattori esogeni rilevanti quanto alla loro natura e alle dimensioni del problema (in particolare clima, migrazioni e terrorismo). Per vincere tali sfide è ormai necessario salire ad un livello superiore di fiducia reciproca nella collaborazione tra gli Stati. Solo una maggiore fiducia può facilitare cooperazione e integrazione più strette nelle scelte di politica economica, nella gestione dei controlli delle frontiere comuni e nello scambio di informazioni su dati classificati e riservati.

Si sta verificando ormai il passaggio da una differenziazione propositiva per qualcosa (*for)* o difensiva differenziazione da qualcosa (*from)* ad un coordinamento di tipo privilegiato tra alcuni Stati Membri quale metodo per far progredire l'integrazione e strumento per permettere il superamento delle sfide che derivano anche da un multilateralismo disordinato. Diventa necessario anche riuscire a calibrare il livello d'impegno in maniera modulare, stabilendo *how much to be engaged*. Non è solo un problema di formule istituzionali. La Dichiarazione Roma del 2017, in occasione del 60mo anniversario dei Trattati di Roma, ha di fatto sdoganato, con certe cautele, l'idea che gli Stati Membri possano procedere a ritmi differenziati, pur di viaggiare nella stessa direzione e mantenere l'unità della struttura. Il concetto di fiducia è ormai fondamentale. Bisogna iniziare a puntare sui valori comuni e ricostruire attorno a questi valori la fiducia reciproca. L'UE deve poter dimostrare di saper portare valore aggiunto decisivo nell'affrontare le sfide attuali. Deve essere un'Unione grande nel fronteggiare i problemi grandi e piccola nel dirimere quelli piccoli. L'esperienza della recente crisi economica ha portato in un'altra direzione e la crisi è stata acuita da politiche pro cicliche, di fatto in difesa di interessi settoriali o di Paesi specifici.

La priorità, anche in chiave differenziale, è innanzitutto la *governance* economica, ovvero consolidare l'eurozona e completare l'unione economica e monetaria, dotandola di una capacità di investimenti e di strumenti di stabilizzazione (verso cui i Paesi Nord-europei sono tradizionalmente sospettosi, pensando a trasferimenti di risorse). Si deve alimentare la fiducia reciproca nelle scelte di politica economica e di riforma strutturale di ciascuno Stato Membro. Urgono al tempo stesso pacchetti di ammortizzatori sociali per evitare crisi di rigetto delle società nei confronti dei governi pro tempore che attuano le riforme. La reazione sociale negativa verso politiche rigoriste è stata spesso dettata proprio dal fatto che non erano stati programmati sufficienti strumenti di ammortizzazione appunto per attenuare le conseguenze inevitabili di processi di ristrutturazione economica profonda. Una politica rigorista senza ammortizzatori sociali non paga dal punto di vista politico ed elettorale. Altro settore critico dal punto di vista della costruzione della fiducia, anche in chiave differenziale, è quello delle migrazioni. Le urgenze oggi sono legate alla capacità di registrare i migranti, di controllare i movimenti secondari e di promuovere una solidarietà reale e non teorica, quale vera e concreta condivisione delle responsabilità rispetto al fenomeno. L'Europa deve in realtà aspirare a combattere le cause profonde delle migrazioni. Urge creare una rete di rapporti con i Paesi di provenienza e transito dei migranti e impostare rapporti più complessi dei semplici accordi di rimpatrio, con incentivazione del controllo delle proprie frontiere e della reintegrazione degli stessi migranti. Gli Stati di provenienza hanno interesse a stipulare partenariati. Un caso positivo è stato quello del Marocco con cui la Spagna ha concluso un accordo di riammissione che funziona con canali di immigrazione legale, ma sono state avviate anche consultazioni politiche e forniti incentivi economici, al di là del mero fenomeno migratorio. Lo stesso Accordo di Malta del 23 settembre scorso, sulla ricollocazione dei richiedenti asilo salvati in mare, si configura solo come un primo passo, come il primo tassello per la ricostruzione di un rapporto di fiducia. E' un passo avanti importante se ricordiamo come il dibattito fosse stato avvelenato da troppe divergenze, ad esempio tra guardie costiere maltese e italiana.

Tornando al concetto di integrazione differenziata, la vera sfida è combinare il valore dell'inclusività alla base di qualsiasi rapporto di cooperazione rafforzata, con l'efficacia delle politiche stesse, associare la flessibilità a una visione complessiva coerente.

Il Libro Bianco sul futuro dell'Europa con i suoi sei scenari-modello di un'Europa integrata, anche in chiave differenziata, può essere uno schema di partenza ma è necessario poi risolvere le questioni più pragmaticamente.

L'Italia ha interesse a porsi alla guida di un modello di Unione con livelli d'integrazione tali da affrontare le sfide attuali in maniera convincente. Occorre ricordare, tuttavia, che la differenziazione deve essere solo un mezzo per raggiungere in maniera più efficace obiettivi fondamentali, sempre però in chiave di potenziamento dei rapporti di fiducia e su un piano di parità e inclusività. L'integrazione differenziata è di certo stato un argomento con il quale a suo tempo si era tentato di convincere gli inglesi che non era necessario lasciare Unione e che si poteva impostare un rapporto diverso. Se invece s'imposta un'Europa di serie A e un'altra di serie B non si va da nessuna parte.

Riccardo Perissich: una differenziazione in senso molto lato è stata adottata dal primo giorno. Restringendo il campo e lasciando da parte deroghe su regole, tempi differenziati e periodi transitori, parliamo piuttosto di differenziazione delle politiche. Per la prima volta se n'è parlato a Bruxelles all'inizio degli anni Ottanta, rispetto allo shock provocato dalle nazionalizzazioni del Presidente Mitterrand (che avrebbero minacciato l'integrità del mercato comune) e rispetto ai problemi con la Thatcher. Un precedente che pochi ricordano si era avuto con la crisi del '65 e il discorso di Colombo, secondo cui per fare l'Europa con la Francia bisognava essere pronti a fare passi anche senza la Francia. I giuristi a fini di sistematizzazione hanno definito tre categorie di paesi: *Willing and able, willing but not able, able but not willing*.

In reazione alle critiche dei federalisti verso l'Atto Unico del 1986, Jacques Delors dichiarò che quello era il prezzo da pagare per rimanere tutti insieme. Intendeva di fatto e in modo forse eccessivo, attribuire agli inglesi la responsabilità di un risultato non sufficientemente ambizioso. I momenti cruciali hanno però coinciso con l'introduzione dell'euro e del regime Schengen. Gli opt out di inglesi e danesi hanno rappresentato la prima vera differenziazione strutturale.

Sgombrando il terreno da un'altra discussione, non credo nelle architetture a doppia velocità, basate sull'ipotesi che vi sia un mercato unico quale organizzazione tecnico commerciale che funziona da sola e poi lascia spazio ad altre politiche. Il mercato è qualcosa che deve essere gestito seriamente perché condiziona tutto. I mercati finanziari hanno creato i primi problemi con il Regno Unito. Rammentiamo di aver dovuto ingoiare una sentenza - impeccabile dal punto di vista giuridico - della Corte di Giustizia Europea che ha cassato la decisione della Banca Centrale Europea di riportare sul continente la gestione del clearing in euro. Fino all'uscita della Gran Bretagna, siamo l'unica unione monetaria sul cui territorio non si controllano le operazioni di clearing nella propria moneta.

La discrepanza ha condotto a tensioni alla lunga insostenibili. Un caso tipico in tal senso è stata la negoziazione del Fiscal Compact, rispetto alla quale Cameron pretendeva per i mercati finanziari garanzie impossibili da soddisfare. Di qui la necessità di creare un trattato a parte, che è stato per Cameron un clamoroso autogol.

I trattati paralleli non mi impressionano. Ritengo che voler iniziare Schengen all'interno del sistema comunitario sarebbe stato impossibile.

Le differenziazioni sono fisiologiche dopo i vari allargamenti, ma lo stesso sistema istituzionale deve poter gestire tutto per allentare le tensioni, contrastare le discriminazioni ed evitare fratture insanabili.

Il problema è di natura organizzativa. Commissari di vari Paesi non hanno mai avuto responsabilità di settori su cui quei Paesi non detenevano un certo peso o ricoprivano ruoli marginali. Assegnare, ad esempio, ai britannici il settore degli affari economici e finanziari sarebbe stato assurdo.

Schengen risulta interessante per come è nato e come si è sviluppato. Fu inizialmente complicato perché era nelle mani dei funzionari dei Ministeri degli Interni. È stato però un successo ed è divenuto ormai parte del sistema.

Il sistema istituzionale deve essere unico, con i dovuti limiti, e l'unità d'insieme rimane un valore. La Gran Bretagna è un problema in via, diciamo così, di risoluzione. I Paesi scandinavi non pongono nessun ostacolo: si tratta di gente pragmatica e seria. Non entrano nell'euro perché la loro opinione pubblica non lo consente, ma rimangono affidabili. La sfida è oggi rappresentata da un certo numero di Paesi dell'Est. L'Europa orientale pone problemi che non abbiamo mai dovuto affrontare seriamente. Abbiamo costruito una macchina formidabile per comporre conflitti d'interesse e trovare compromessi. In questo caso c'è piuttosto un conflitto di valori e l'Unione Europea non è equipaggiata per risolvere conflitti di valori. La Commissione uscente è riuscita a gestire alcune questioni con il supporto della Corte di Giustizia. Tuttavia si tratta di gestione e non di risoluzione. Potremmo muoverci con più determinazione solo nel caso fossimo una federazione.

A Parigi ritengono che l'allargamento non fosse auspicabile. I tedeschi d'altra sanno bene che l'Europa dell'Est costituisce il "ventre molle" del continente; due guerre mondiali sono scoppiate lì con sessanta milioni di morti europei, tra cui sei milioni di ebrei. Saggezza impone di tener conto del fattore Russia, nostro problema strategico chiave. Stabilizzare l'area di crisi che va dal Baltico all'Adriatico è il compito principale dell'Europa. Appare comprensibile la reticenza tedesca nell'agire in maniera tale da accentuare le differenze e generare fratture gravi, soprattutto rispetto alla Polonia.

In merito alla gestione dell'euro, la differenziazione è già presente. L'Unione ha il dovere e l'interesse che nell'euro entrino gradualmente tutti quanti. La proposta francese del bilancio dell'eurozona è accettabile nella sua formulazione originaria come strumento di stabilizzazione macroeconomica, ma non aiuta a dirimere le altre questioni. Creare strumenti specifici dell'eurozona per finanziare gli investimenti ha meno senso.

La politica estera è la materia più sensibile. Ha lo svantaggio di essere decisa all'unanimità, ma il vantaggio di essere fatta di parole, senza necessariamente venir tradotta in leggi e regolamenti. Pensiamo ad un esempio recente e illuminante. L'accordo sul nucleare con l'Iran, è stato concluso grazie ad un intervento congiunto della Mogherini, Germania, Francia e Regno Unito. Non risulta che il Consiglio Europeo abbia mai dato mandato a questi quattro stakeholders, eppure per il mondo intero l'Europa stessa emerge tra gli artefici primordiali dell'accordo. Ciò dimostra che, quando qualche Paese essenziale si muove in maniera strategica e senza creare discriminazioni a danno degli altri o senso di esclusione, quella diventa la posizione europea come percepita all'esterno, al di là dell'unanimità e anche in assenza di un mandato formale.

Sussiste una posizione di politica estera europea se alcuni Paesi chiave si muovono, ma lo devono fare in modalità coordinata e inclusiva, non unilaterale. In futuro le vere politiche estere europee avranno una natura iniziale informale e solo in un secondo momento potranno venir istituzionalizzate.

In via esemplificativa, l'accordo con la Turchia per i migranti non è nato all'interno delle istituzioni europee ma è stato da queste concluso.

Mi sembra giusto dare credito solo ai paesi che hanno voglia di fare. Pensiamo alle spese militari: Francia e Gran Bretagna coprono per il 50%, con la Germania arriviamo ai due terzi. L'Italia spende soltanto l'1%, di qui l'urgenza di aumentare le spese militari. La Germania le sta già aumentando, nonostante il calo dei socialdemocratici e l'ascesa dei verdi non sia di buon auspicio.

Per quel che attiene l'immigrazione, che tutto si muova al di fuori, ai margini dei trattati appare inevitabile. Dobbiamo andare avanti in maniera flessibile. Sono convinto che abbiamo impostato il problema dal verso sbagliato. La tematica ha tre componenti diverse: ingressi; ripartizione; integrazione. L'ultima è puramente nazionale, in quanto incide sulle scelte elettorali. Quanto alla ripartizione e all'Accordo di Dublino, la posizione rivendicativa dell'Italia poteva avere senso negli anni cruciali, 2014-2015-2016, quando arrivava in Italia mezzo milione di persone. Germania e Scandinavia, nello stesso periodo, ne accoglievano un milione e mezzo. Il dibattito italiano spesso

non tiene conto delle proporzioni. Comunque quell'epoca è ormai giunta al termine. Accanirsi su meccanismi obbligatori di ripartizione quanto a flussi che sono ormai irrisori è controproducente. La priorità è fare in modo che questa situazione di flussi contenuti rispetto al passato continui, in primis attraverso un'operazione di stabilizzazione della Libia. Siamo in una fase di relativa calma da due anni a questa parte, grazie a Minniti. Il prossimo bilancio deve però avere risorse adeguate. Chi ha influenza in Africa dovrebbe muoversi in maniera coordinata, soprattutto in Libia. Questo è il futuro differenziato, al di là dei tentativi di sistematizzazione e razionalizzazione nel creare un'Europa a più velocità.

Roberto Nigido: ringrazio vivamente i due relatori della presentazione molto significativa ed esplicita che hanno fatto del tema "differenziazione" nell'integrazione europea. Differenziazioni nei tempi e nei modi di assunzione delle regole europee sono esistite fin dall'inizio del processo integrativo; si sono moltiplicate ed espanse via via che la Comunità Europea, poi Unione Europea, acquisiva nuovi membri. Questa situazione di frammentazione delle regole e degli obblighi è stata governabile, sia pur con crescenti difficoltà, fino al pantagruelico ampliamento degli anni ' 2000 a tutti i Paesi ex-comunisti dell'Europa Centrale e Orientale: Paesi portatori di tradizioni, visioni politiche e culture giuridiche molto lontane da quelle del nucleo originario dei Paesi dell'Europa Occidentale (e il processo di ampliamento è inevitabilmente destinato ad estendersi ai Balcani). Da quel momento la corda sempre più sfilacciata della coesione europea si è rotta. Non solo per il numero esorbitante dei componenti dell'Unione; ma anche e soprattutto perché, come hanno detto senza esitazioni i nostri due relatori, l'Unione è capace di mediare tra interessi diversi ma non tra valori diversi. In questa situazione (nella quale, osservo per inciso, la permanenza o meno della Gran Bretagna è diventata irrilevante) la differenziazione delle politiche è ormai inevitabile: con formule, se possibile dentro i trattati (cooperazioni rafforzate); altrimenti mediante cooperazioni intergovernative. La prima formula è stata adottata con successo per la politica monetaria: se vogliamo salvaguardarla, va completata senza ulteriori indugi con una politica economica comune ai Paesi dell'EURO (moneta alla quale per l'Italia è essenziale rimanere agganciata, se non desidera fallire finanziariamente). La seconda è una strada obbligata per creare una credibile capacità europea di difesa. Non penso a un esercito europeo, che mi pare un obiettivo non realistico; ma al rafforzamento delle capacità di difesa di quegli Stati europei che vorranno impegnarsi per costituire una alleanza capace di far fronte, soprattutto se sostenuta da armamenti sviluppati in comune, alle crescenti minacce che ci circondano. Non possiamo infatti più pensare di poter contare sul tradizionale alleato statunitense, diventato ormai ondivago negli obiettivi e inaffidabile nei comportamenti e essere consapevoli che l'esigenza del rafforzamento delle capacità nazionali europee di difesa era comunque vera anche in passato, prima dell'era Trump. Proposte e strumenti operativi sono stati presentati da tempo da Istituzioni europee e Stati Membri. La stessa necessità di ricorrere a cooperazioni intergovernative vale per la politica estera, se non si vuole rassegnarsi a dichiarazioni verbali di basso profilo e comunque prive di operatività; sapendo tuttavia che in materia di politica estera le difficoltà di concertare azioni comuni, anche tra un numero ristretto di partecipanti, sono ancora maggiori che per la difesa. In una ottica che non rinneghi i principi dell'integrazione europea così come sono stati definiti dai Padri Fondatori, l'obiettivo sperato di queste cooperazioni rafforzate e cooperazioni intergovernative è quello di ricondurle quando possibile in un quadro unitario.

Ferdinando Salleo: vorrei unirmi all'apprezzamento per le relazioni e al ringraziamento per Vincenzo Celeste e Riccardo Perissich. L'argomento del dialogo è complesso e controverso: mi limiterò a qualche commento.

Il problema essenziale dell'odierna paralisi della UE è la disomogeneità più che la differenziazione che ne è, in fondo, la conseguenza. Le sfortunate decisioni sugli allargamenti, soprattutto quelli del 2004, hanno tralasciato l'impegno che figura nei sacri testi - l'approfondimento forma un'endiadi con l'allargamento, un impegno che non può consentire *opt*

out - confidando forse che l'appartenenza all'Unione avrebbe operato il miracolo di condurre i nuovi membri al rispetto delle libertà civili, alla democrazia liberale, all'economia sociale di mercato, allo stato di diritto. Nord Macedonia e Albania sono oggi sotto i riflettori dell'Unione: si critica chi pretende la conformità ai valori comuni contenuti nei Trattati prima di parlare di adesione. Prevenire è meglio che curare, altrimenti ci si ritrova a trascurare o dimenticare le palesi violazioni dei valori europei da parte di Stati già membri. Abbassando la guardia corriamo il rischio di perdere l'anima come Faust se lasciamo da parte il carattere costitutivo dei valori e dei principi che ci "fanno Europa".

Sul punto delle differenze di approccio alle misure concrete – bilancio, migranti, integrazione - mi permetto di rammentare che di norma l'istinto conduce i politici nelle sedi europee a tutelare prioritariamente, se non esclusivamente, gli interessi nazionali o di parte: ricordo di essere stato testimone dei tentativi di armonizzazione dell'IVA e di aver assistito a scene da avanspettacolo. Occorre evitare di cadere nella grettezza contabile, non cedere alla prepotenza, ottemperare agli obblighi assunti, anche agli impegni macroeconomici. La disomogeneità politico-culturale accentuata dal crescente carattere intergovernativo è la causa prima della differenziazione: formule organizzative più che istituzionali possono fornire soluzioni transitorie mirando sempre, però, all'integrazione. Attorno al "nocciolo duro" dell'Eurozona possiamo pensare a cooperazioni rafforzate, a cerchi concentrici di sovranità diversamente condivise – meglio delle "diverse velocità" – in un sistema aperto e inclusivo mirato all'integrazione mantenendo istituzioni unitarie, ma non dobbiamo correre il rischio che si formino…"autonomie differenziate" che ledano il processo evolutivo. Il rischio per l'UE non è di sfasciarsi, ma di divenire una mera zona di libero scambio o poco più.

Nel caos internazionale odierno c'è un bisogno fondamentale di Europa, di sapere chi siamo e cosa vogliamo: la consapevolezza del grande disegno storico vale per tutti i membri UE. Occorre dare maggior forza alla lezione cardine, insegnare anche a scuola che l'interesse nazionale preminente è legato all'Europa. Mi permetto di richiamare il titolo di un libro collettaneo di anni fa: "Nel dubbio, per l'Europa". Emerge qui la necessità di un esercizio di volontà politica da parte dei principali Paesi che i cittadini hanno il diritto di pretendere in un momento di frammentazione del quadro internazionale in una globalizzazione subita più che gestita, un tempo di diffuse ambizioni egemoniche, di confusione delle lingue, di attacco alla santità dei trattati e di politiche avventuriste.

Carlo Maria Oliva: innanzitutto un sentito ringraziamento ai due relatori per le loro interessanti presentazioni, che, se posso parafrasare il titolo del nostro odierno Dialogo, sono state diverse, ma si sono integrate perfettamente.

La crisi dell'Europa viene da lontano. L'Atto Unico, nonostante le critiche dei federalisti (*in primis* di Altiero Spinelli) rappresenta un fondamentale passo in avanti, ma già il Trattato di Maastricht nasce zoppo, per i ben noti motivi. Successivamente, il *deepening* ed il *widening* avvengono in contemporanea, contro ogni logica. Il Trattato Costituzionale viene respinto dalle consultazioni referendarie in due Paesi fondatori. Infine, i nodi vengono al pettine con la crisi economica, che vede risposte della Commissione Europea - peraltro pesantemente condizionata da alcuni Stati membri - tardive, parziali e comunque insoddisfacenti.

I Trattati che regolano oggi l'UE sono certamente incompleti (basta ricordare, ad esempio, l'assenza nel mercato unico del *volet* fiscale), però forniscono una panoplia di strumenti per andare avanti nel processo di costruzione europea, se lo si volesse veramente.

Il problema è un altro. E concordo pienamente sia con Vincenzo Celeste, quando ha sottolineato che le carenze sono da ricercarsi nella politica e non nel quadro giuridico, che con Riccardo Perissich, che ha evidenziato come l'Unione Europea sia perfettamente attrezzata a risolvere conflitti di interessi, ma si riveli impreparata a fare fronte a quelli dei valori.

Manca purtroppo la fiducia. E gli eventi a cui assistiamo non mi sembra che possano contribuire ad un'inversione di rotta. Tre esempi: la Brexit sta diventando una sorta di tragicommedia (anche se le responsabilità di Londra sono maggiori di quelle di Bruxelles); il rifiuto di Macron all'apertura

dei negoziati di adesione con l'Albania e la Macedonia del Nord risulta in piena contraddizione con gli impegni assunti sulla prospettiva europea dei Balcani e non contribuirà certo alla stabilizzazione di un'area in cui gli equilibri restano tuttora fragili; la Commissione von der Leyen, ammesso che si arrivi all'accordo sull'insieme dei Commissari, rischia di nascere già molto debole, considerato che si troverà ad operare tra un Consiglio i cui afflati europeisti non brillano ed un Parlamento caratterizzato da una composizione variegata con una presenza ridotta dei suoi tradizionali gruppi politici principali.

Sono quindi pochi i motivi che possono indurre all'ottimismo. Ciò non toglie che non serve a nulla tirare i remi in barca: le sfide che abbiamo davanti (economia, terrorismo, fenomeni migratori) non possono essere affrontate con efficacia dai singoli Stati. Non è questo il momento dei sogni, ma misure pragmatiche possono e dovrebbero essere adottate.

Francesco Corrias: l'accurata presentazione dello stato dell'Unione Europea dei relatori confermano purtroppo le difficoltà di adeguare il processo di integrazione ai ritmi e tempi ed alle sfide che il processo di globalizzazione sta ponendo al vecchio mondo sul piano economico e politico e quindi della stessa sicurezza.

Si stanno creando di fatto nuove aggregazioni, nuovi muri, (quello di Berlino è un vecchio ricordo ma che sembra non del tutto dimenticato), nuove e giustificate ambizioni sorgono da parte di paesi e regioni sinora dimenticate che entrano in modo disordinato nel contesto internazionale come attivi soggetti. Lo sviluppo tecnologico ha assunto una dimensione politica di problematico controllo.

E' lo stesso ordine della comunità internazionale che deve trovare una sua nuova ragione di equilibrio ed aggregazione a sostegno di una pacifica convivenza con comuni valori.

In questo quadro dinamico di nuova storia l'isolarsi sarebbe suicidio. Lo sarebbe certamente se la vecchia Europa pensasse di trovare solo nel suo passato, anche recente, la ragione di sopravvivenza dei suoi valori e lo stimolo per una più loro larga ragionevole condivisione.

In questo quadro credo sia superfluo sottolineare che se l'Europa vuole sopravvivere nella sua identità storica deve saper convivere con la realtà esterna che sta assumendo nuovi protagonismi, decidere e proporre nella sua identità unitaria. Sono in gioco la sua stessa sopravvivenza come soggetto politico ed economico, il suo sviluppo e la sua crescita in un mondo in cui risorse finanziare e tecnologiche hanno una dimensione mondiale, la sua stessa sicurezza e libertà.

Non ci si può più fare illusioni. Allo stato attuale del processo d'integrazione, condizionato da una latente componente nazionalistica mai scomparsa e rinfocolata da recenti rigurgiti sovranisti, l'Europa si presenta ai tavoli decisionali mondiali con sempre minor peso rischiando di assumere una sostanziale dimensione di facciata.

Nell'attesa che i meccanismi interni al sistema comunitario trovino la via per una maggiore auspicata coesione decisionale ed operativa a 27, credo sia raccomandabile se non urgente che comunque fra i paesi fondatori si opti per la via di una forma di cooperazione rafforzata nei settori chiave: sicurezza, finanza, ricerca e politica estera pensando in particolare ai problemi di sviluppo delle regioni africane coinvolte nel problema dei flussi migratori. Sarebbe anche questo passo una appropriata risposta alla tormentata uscita della Gran Bretagna dalla UE che certamente sta stingendo anche sull'immagine dell'Europa nel suo complesso.

Dobbiamo pensare comunque in generale che ci troviamo in un momento molto critico dell'intera società mondiale. Se l'Europa dovesse uscire dai tavoli di concertazione delle dinamiche di sviluppo della società umana, diventeremo colonia. Un maggior coinvolgimento dell'opinione pubblica su tali temi che sono esistenziali mi sembrerebbe vitale.

Riccardo Perissich: oltre un secolo fa la Gran Bretagna governava un quarto dell'umanità. Se aggiungiamo Francia, Olanda e qualcun altro arriviamo ad un terzo del mondo sotto governo europeo. Anche la Cina era allora sotto il controllo delle potenze europee. In cento anni - poco tempo dunque - abbiamo perso tutto con due guerre mondiali e 100 milioni di morti. Abbiamo

reagito costruendo un'Unione Europea. Nella storia dell'umanità, di fatto, non c'è mai stata un'area così libera, prospera e socialmente solidale come l'UE. Vi è una crisi generalizzata della società occidentale e una preoccupante crisi della democrazia rappresentativa, che si manifesta però in maniera particolarmente accentuata in Stati Uniti e Gran Bretagna e non sul continente europeo. Pur con tutti i difetti del caso, da noi le democrazie tengono, funzionano. Persino Salvini non è premier, mentre Trump e Johnson sono già al potere. Per cui sarei molto cauto prima di dichiarare una sconfitta dell'Europa.

Per chiarezza rispetto ad altri interventi, ritengo che le differenziazioni possono solo essere transizioni verso un sistema unitario, anche se forse si perderanno dei pezzi prima di arrivare a destinazione. Il destino della Gran Bretagna purtroppo era già segnato. Il processo o diventa coerente o in qualche modo non funziona. Noi tendiamo ad intrappolarci nelle dinamiche della differenziazione perché ci concentriamo sulla periferia come è via via successo con la Gran Bretagna, i Paesi scandinavi e attualmente l'Europa orientale. Così perdiamo di vista la domanda che viene prima: vi è un centro? Tutte le volte che il centro è esistito, con la periferia abbiamo risolto tutte le questioni. Perciò se i Paesi dell'Est sono intrattabili e riottosi dipende dal fatto che le cose qui da noi non funzionano.

Nella medesima ottica francesi e tedeschi non possono al momento mettersi d'accordo in modo serio perché non hanno il controllo sul centro. Si sottovaluta poi il problema olandese, o meglio degli anseatici. Al momento hanno o dichiarano di avere la propria agenda. La questione non è indifferente perché dimostra una certa debolezza tedesca nel gestire il proprio cortile di casa. Il giorno in cui francesi e tedeschi si accordassero seriamente, gli anseatici saranno forse riportati alla disciplina. La radice dello stallo europeo è attualmente doppia: debolezza o transizione attuale della politica tedesca e incertezza sul futuro della Francia. Macron deve risolvere il nodo critico della politica sulle pensioni e non è chiaro come la questione andrà a finire. Nonostante la maggioranza parlamentare, guida un Paese che gli impedisce di introdurre riforme. I ferrovieri francesi possiedono privilegi enormi che neanche i banchieri italiani si sono mai sognati. La Francia è al momento ostaggio di problemi che in Italia abbiamo risolto tanti anni fa. Non si può valutare se il Paese sarà in grado di riformarsi. La Germania è in una situazione fluida, secondo alcuni l'asse politico potrebbe perfino spostarsi a destra. A quel punto non vi è stabilizzazione che tenga, né la loro né quella degli altri Paesi europei.

Adriano Benedetti: intervengo in questo dibattito con qualche esitazione in quanto la straordinaria competenza ed esperienza di cui hanno dato prova i nostri due relatori nelle loro presentazioni – per le quali li ringrazio vivamente – mettono ancor più in evidenza la inadeguatezza delle mie conoscenze non avendo io dovuto gestire direttamente nella mia vita ministeriale tematiche comunitarie. Ciò nonostante desidero formulare alcuni commenti, direi, quasi da osservatore esterno.

Non vi è dubbio, innanzitutto, che nell'attuale "impasse" della costruzione europea l'approccio delle politiche differenziate costituisca una via di uscita ovvia, intelligente e non preclusiva di futuri sviluppi. In effetti, la UE si trova in mezzo al guado in quanto ha davanti a sé essenzialmente tre scenari sui quali i Paesi membri non hanno in alcun modo fornito indicazioni definitive.

Il primo – che è il "worst case scenario" e che personalmente mi pare di potere escludere in quanto va contro la netta percezione secondo cui, comunque si voglia intendere l'Unione, l'Europa costituisce un orizzonte di natura storica, geografica, economica e geopolitica imprescindibile – è quello "accarezzato" dai sovranisti che punta allo smantellamento progressivo delle strutture comunitarie e alla loro sostanziale sostituzione con la autonoma ed individualizzata decisione degli Stati. È un'ipotesi questa che è stata affacciata in particolare da alcune forze politiche del nostro paese ma che non è in alcun modo compatibile con gli interessi italiani in quanto ci isola e fa pesare ancor più le nostre debolezze strutturali. La vera alternativa nel futuro si giocherà tra il piano del "federalismo" e quello della "confederazione". Le difficoltà palesatesi in questi ultimi anni, e che non sono destinate a scemare nel futuro, hanno messo in luce quanto sia arduo perseguire l'obiettivo

della integrazione completa, anche se il lancio dell'euro – unica vera iniziativa di significato federalista in atto – rappresenti un impegno e uno strumento permanenti in quella direzione. Solo il futuro potrà indicare verso quale scenario l'Europa è orientata, sebbene molti siano consapevoli che la "ever closer Union" non è il traguardo più probabile.

In questa incertezza "esistenziale" appare evidente che non vi è altra soluzione, nell'attuale fase che potrà essere anche molto lunga, che ricorrere alle configurazioni differenziate, che consentono utili, indispensabili cooperazioni e che nel contempo non pregiudicano il raggiungimento dell'uno o dell'altro obiettivo finale.

Rilevo che le ultime elezioni per il Parlamento europeo hanno introdotto sulla scena comunitaria, a ragione del loro esito frammentato e polivalente, una nuova movimentazione e fluidità politica che, se da un lato gli europeisti in qualche modo auspicavano perché rendono più viva, coinvolgente e democratica l'interazione fra Parlamento, Commissione e Consiglio, dall'altro possono incidere negativamente sul dispiegamento delle politiche differenziate.

Mi soffermerei, a questo riguardo, su alcuni aspetti di due fondamentali tematiche su cui si affatica la coesione dei paesi membri nella loro sostanziale disomogeneità. Relativamente alle politiche economiche-finanziarie, desidero ricordare la delicatezza della situazione dei conti italiani. L'Italia sembra non essere in grado di reggere il passo con alcuni parametri di Maastricht, resi ancor più cogenti operativamente dal "fiscal compact", in particolare quello del debito. Negli ultimi sette anni, a partire dalla crisi del 2011-2012, l'Italia, a ragione in particolare della stagnazione intervenuta nel nostro PIL monetario e nonostante gli sforzi dei successivi governi italiani di seguire le indicazioni di Bruxelles, ha accumulato un ulteriore peggioramento del rapporto debito/PIL nell'ordine del 15% giungendo all'attuale 135% e vanificando cosi l'impegno preso a suo tempo di operare per ridurre progressivamente tale rapporto nell'arco di venti anni di un ventesimo su base annua sino a portarlo in prossimità del 60%. Le difficoltà italiane, se si fa astrazione dalla incapacità o riluttanza dei governi di recuperare l'evasione fiscale, sembrano essere di carattere strutturale e connesse anche alla fisionomia della società e dell'apparato produttivo del paese. Talché la divergenza dell'economia italiana, rispetto a quelle della Germania e degli altri Paesi settentrionali che si è approfondita, anziché ridursi, nell'ultimo decennio, costituirà un ostacolo sempre più ostico al dispiegarsi dell'integrazione. La moneta comune, che avrebbe dovuto contenere se non appianare le distanze strutturali tra i Paesi membri, si è mostrata in realtà veicolo della loro accentuazione. Se nei prossimi anni non si trovasse la strada per rilanciare il processo "federativo" lo stesso euro, a dispetto della sua acclamata irreversibilità, potrebbe trovarsi in un vicolo cieco.

Un altro aspetto dell'approccio comunitario che mi appare problematico è quello relativo alle politiche migratorie. L'insistenza con cui a Bruxelles e in alcune capitali si sottolinea l'esigenza della ripartizione dei migranti irregolari appare non conseguente con le attuali tendenze profonde delle società europee. In effetti l'impegno all'accoglimento "obbligatorio" ed indeterminato nei numeri dei migranti attiene alla parte più gelosa della sovranità irriducibile in ogni paese, mentre, come ho prima rilevato, i Paesi membri non hanno certo mostrato finora segni inequivocabili – a cominciare da Francia e Germania – di voler rinunciare alla loro definitiva, libera determinazione. Tale insistenza è fattore in verità di spinta a favore di quello scenario "sovranista" che ho sopra indicato come incompatibile con gli interessi fondamentali dell'Italia e degli altri Paesi membri. Bisognerebbe in realtà cercare di attestarsi in materia migratoria su una linea comune ben più pragmatica e realistica rispetto alla sfera idealistica in cui ci si ostina a collocare il presente, il futuro e "l'anima" dell'Unione. Ma tale discorso ci porterebbe al cuore dell'attuale "impasse" della costruzione europea.

Vincenzo Celeste: intervengo di nuovo sulle migrazioni da un punto di vista fattuale. I demografi prevedono che in Europa 25 milioni di lavoratori verranno meno da qui al 2050. Si tratta di una cifra da brivido che mette a nudo l'assenza totale di una vera e propria politica migratoria dell'UE. Al di là di Dublino e dei rifugiati, sui quali la UE ha di fatto cercato di impostare negli anni scorsi la propria politica nei confronti dell'afflusso di migranti, ricordo che il Trattato Lisbona offre già una

base giuridica solida per fronteggiare la crisi migratoria, anzi per dotarsi di una politica in tal senso. Il problema vero è quello di acquisire manodopera e di farlo in maniera ordinata. Gli arrivi via mare sono di certo diminuiti, ma rimangono sempre fenomeni disordinati. L'effetto disordine è devastante sull'opinione pubblica.

La stessa Germania evidenzia un grosso problema di manodopera. Seppur in una logica economica, la Merkel ha aperto le porte ad un fenomeno incontrollato quando ha voluto accogliere i rifugiati siriani e ha alla fine pagato in termini di responsabilità politica. Prendiamo poi il caso dell'Italia. Al di là dei migranti salvati dalla ONG, che hanno fatto i titoli dei giornali nell'ultimo anno e mezzo, ricordo che anche allora i migranti arrivavano direttamente in Italia con barchini di fortuna. La questione è che di quei migranti, che costituiscono la maggioranza, non si parla perché non possiamo ripartirli, in quanto essi sbarcano direttamente nelle nostre acque territoriali. Ma contribuiscono ad alimentare la percezione di un fenomeno incontrollato. Inoltre, in relazione alle migrazioni emerge anche un problema identitario, perché tra i migranti ve ne sono che non condividono la nostra religione. Alcuni Paesi europei hanno sempre affermato anche pubblicamente di non voler ospitare i musulmani.

Non riuscire a gestire il fenomeno delle migrazioni, al di là del *search and rescue* a mare, rischia quindi di innescare processi politici, portando al potere determinati partiti che approcciano il problema con connotazioni che di fatto non ha e tralasciando la questione chiave di quali siano ad esempio i reali bisogni degli Stati Membri in termini di manodopera. Dobbiamo riuscire a riappropriarci politicamente di un fenomeno che può portarci benefici dal punto di vista economico.

Sull'allargamento. Al Consiglio Europeo del 17-18 ottobre, Macron [nell'opporsi all'avvio dei negoziati di adesione con Albania e Macedonia del Nord] ha dichiarato che la politica dell'allargamento dell'Unione Europea non può essere considerata come uno strumento di stabilizzazione. Questa è la negazione della politica di allargamento quale l'abbiamo concepita e la concepiamo almeno noi in Italia. Ma siamo in buona compagnia visto che al Consiglio Europeo erano solo tre gli Stati Membri ad opporsi all'avvio dei negoziati [Francia, Paesi Bassi, Danimarca]. La Germania aveva adottato tramite il Bundenstag una posizione ben più pragmatica e accettabile. Ma, allo stato attuale, Berlino appare politicamente più debole di fronte a un Presidente volitivo come Macron. Resta il fatto che la Francia stabilisce un parallelismo tra le politiche migratorie [N.B. una delle ragioni del rifiuto francese è legata all'aumento della criminalità di origine albanese in Francia] e la prospettiva di allargamento. Tale impostazione non è corretta.

Un ultimo punto riguarda il rapporto di collaborazione tra Consiglio e Parlamento europei. Il Parlamento europeo appare oggi frammentato e più simile ai Parlamenti nazionali. Il suo confronto con Consiglio e Commissione potrebbe atteggiarsi in maniera più simile alla dialettica che caratterizza i rapporti tra parlamenti ed esecutivi in seno agli Stati Membri. Una maggiore partecipazione del Parlamento europeo, anche in termini dialettici, può legittimare (o meno) l'operato di Consiglio e Commissione secondo linee più politiche. Gli equilibri politici che ne deriveranno saranno da valutare come vera e propria cartina di tornasole della democraticità dell'intera UE.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

_____

DIALOGHI DIPLOMATICI

246

La Turchia tra ancoraggio europeo e ambizioni di potenza regionale

(18 novembre 2019)

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
www.studidiplomatici.it

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: 06. 94.80.22.70
Ufficio Orientamento: 331.66.16.562
e-mail: relazioniesterne@unilink.it
www.unilink.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

246

La Turchia tra ancoraggio europeo e ambizioni di potenza regionale

(18 novembre 2019)

Tavola rotonda con la partecipazione del Ministro Plenipotenziario Nicola VEROLA, Coordinatore Turchia del Ministero degli Affari Esteri e del Dottor Alberto NEGRI, giornalista del Sole 24Ore

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

Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Francesco CORRIAS, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Giancarlo LEO, Maurizio MELANI, Elio MENZIONE, Laura MIRACHIAN, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Michelangelo PISANI MASSAMORMILE, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO, Giacomo SANFELICE, Antonio ZANARDI LANDI.

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.

- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Maurizio Melani: ringrazio, anche a nome di Paolo Casardi, il Ministro Nicola Verola, Coordinatore Turchia al Ministero degli Esteri, e Alberto Negri, giornalista che da molti anni segue le vicende mediorientali e ben conosciuto da molti di noi, per aver accettato il nostro invito.

L'argomento di oggi è la Turchia tra ancoraggio europeo e tentazioni di potenza regionale. Ricordo che i Consigli europei degli anni 2003-2004, quando era all'ordine del giorno il processo di adesione, vedevano spesso la presenza di Erdoğan accolto con tutti gli onori. Il suo partito, l'AKP, si presentava con la vocazione di conciliare le masse rurali e conservatrici turche con lo Stato moderno portandovi i suoi valori religiosi, analogamente, secondo una interpretazione allora alquanto diffusa, a quanto era stato fatto dalla Democrazia Cristiana in un paese come l'Italia. Aveva rapporti con il Partito Popolare Europeo e la prospettiva di adesione all'UE era fortemente sostenuta in particolare dal Regno Unito, dall'Italia, allora governata dal Presidente Berlusconi, e, al di fuori dell'Unione, dagli Stati Uniti che vi vedevano un consolidamento dell'ancoraggio del paese all'Occidente, senza preoccuparsi degli effetti negativi, ma anzi per certi aspetti graditi ad alcuni, che questo avrebbe prodotto sull'approfondimento dell'integrazione europea e sul rafforzamento dei suoi caratteri sovranazionali e di condivisione crescente di sovranità. Il negoziato e l'obiettivo che esso poneva ebbe comunque importanti risultati sull'auspicata maturazione della democrazia turca in linea con i criteri stabiliti per l'adesione di nuovi membri: subordinazione delle forze armate al potere politico, perseguita ovviamente anche da Erdoğan, rafforzamento della libertà di stampa, riconoscimento e rispetto dei diritti delle minoranze ed in particolare di quella curda. Ma le manifeste riserve soprattutto di Francia e Germania alla prosecuzione del negoziato di adesione hanno determinato una progressiva disaffezione turca nei confronti della prospettiva europea.

Ricordo poi, quando ero a Baghdad, il ruolo positivo svolto dalla Turchia per la stabilizzazione dell'Iraq. Malgrado le pressioni americane Ankara non aveva collaborato con l'intervento del 2003. Conosceva bene la regione e quali ne sarebbero state le conseguenze, ben diverse, come si è poi dimostrato, da quelle volute dall'Amministrazione Bush jr. Tuttavia, superate le ostilità rispetto all'autonomia del Kurdistan iracheno sancita dalla Costituzione del 2005 e al ruolo assunto dai curdi nel paese, la Turchia stabilì importanti rapporti economici e politici con questa entità, operando attivamente assieme ad americani ed europei per la pacificazione facendo leva anche su questi rapporti. Successivamente Erdoğan avviò un dialogo con il leader incarcerato del PKK Ocalan nell'ambito di un disegno diretto anche a fare dei curdi dentro e fuori il paese un elemento della proiezione neo-ottomana del Governo turco. La situazione è cambiata quando l'indebolimento interno di Erdoğan e la perdita della maggioranza in Parlamento a seguito di scandali, politiche e comportamenti di islamizzazione della società e repressioni del dissenso lo hanno indotto a cercare il recupero dei consensi rilanciando la retorica nazionalista e anti-curda facilitata da una serie di attentati di dubbia matrice attribuiti al PKK nel cui ambito non vi era unanimità sul dialogo con il Governo. Parallelamente ha intensificato l'impegno in Siria sostenendo gruppi islamisti, avendo comportamenti ambigui nel contesto della lotta all'ISIS e ponendo al vertice della sua agenda il contrasto ad ogni ipotesi di autonomia per i curdi siriani. Questa deriva si è accentuata dopo il tentativo di colpo di stato gulenista del 2016 e l'estensione della repressione del dissenso che ne è seguita con i conseguenti ulteriori raffreddamenti delle relazioni con gli Stati Uniti e l'UE, un riavvicinamento alla Russia e l'avvio di un rapporto triangolare con quest'ultima e l'Iran per la gestione della crisi siriana.

Ma su questo mi fermo e per una più ampia valutazione degli eventi e degli ulteriori sviluppi do subito la parola a Nicola Verola il cui intervento sarà seguito da quello di Alberto Negri.

Nicola Verola: vorrei ringraziare innanzitutto il Circolo di Studi Diplomatici per questa opportunità di confrontarmi con i suoi membri su questo tema di straordinario interesse. E' per me un piacere e un onore essere qui. Nella mia introduzione, mi limiterò a sviluppare alcune considerazioni di carattere generale per lasciare quanto più possibile spazio al dibattito. Anche perché riconosco, nell'audience, dei colleghi che hanno una conoscenza diretta e approfondita delle questioni che riguardano la Turchia, e mi interessa particolarmente attingere alla loro esperienza.

Il rapporto fra la Turchia e l'Europa è cambiato nel corso degli anni. Fino a tempi relativamente recenti, l'Unione è riuscita ad esercitare un influsso reale, e positivo, sulla Turchia. E' riuscita, per utilizzare un termine ricorrente, ad esercitare in maniera realmente efficace un'azione di "diplomazia trasformativa". Oggi, però, il suo "leverage" nei confronti di Ankara è molto diminuito. Al punto che i rapporti fra l'Unione e la Turchia ricordano molto spesso un dialogo fra sordi. Dobbiamo chiederci che cosa sia successo nel frattempo.

Sicuramente, sono intervenuti degli sviluppi sul fronte interno turco. All'inizio di questo decennio, in concomitanza con il verificarsi delle primavere arabe che tante speranze hanno alimentato, il Partito della Giustizia e dello Sviluppo (AKP) si era profilato come modello di partito islamico moderato. Da più parti era stato indicato come il possibile equivalente musulmano della Democrazia Cristiana. Vale la pena ricordare che in questo contesto Erdoğan aveva adottato una politica di apertura nei confronti dei curdi. E questo anche perché, nel bagaglio culturale dell'AKP, la comunanza religiosa stemperava i tradizionali sospetti delle classi dirigenti di Ankara nei confronti del nazionalismo curdo.

Negli ultimi anni, Erdoğan si è spostato verso toni più schiettamente nazionalisti, anche per arginare l'erosione dei consensi all'AKP. Deve far appello al sentimento nazionale per continuare a beneficiare di una rendita elettorale. E ha bisogno dell'appoggio del partito di estrema destra MHP per assicurarsi una maggioranza in Parlamento.

La sconfitta alle recenti elezioni comunali, in particolare a Istanbul, potrebbe accentuare ulteriormente questa tendenza.

Questa involuzione è stata, almeno in parte, anche frutto degli errori dell'Unione Europea. La lezione della esperienza turca è che, per esplicare il suo potenziale trasformativo, il processo di allargamento deve essere credibile. L'Unione Europea ha tenuto per anni la Turchia in sospeso, senza darle una reale prospettiva di adesione o quantomeno dando l'impressione di una sostanziale ambiguità. Non c'è da meravigliarsi quindi che abbia perso il proprio "leverage" sul Governo di Ankara. Così facendo ha posto le premesse non solo per un deterioramento delle relazioni fra Turchia e UE, ma anche per una involuzione delle dinamiche in quel Paese. Involuzione che, per giunta, è stata facilitata proprio da alcune delle riforme chieste a gran voce dall'Unione.

Il punto di svolta, in negativo, sono stati gli eventi del 2016. Prima di allora, erano certamente già comparsi dei primi segnali non rassicuranti e la democrazia turca iniziava a scricchiolare. Tuttavia, non si era ancora raggiunta una soglia critica: la leadership carismatica di Erdoğan aveva alcune venature autoritarie ma le manteneva ancora entro limiti accettabili. Il tentativo di golpe del 2016 ne ha amplificato le tendenze "cesaristiche". Da allora, le garanzie democratiche, la libertà di stampa e altri diritti civili e politici hanno cominciato a vacillare.

Ora, che vi sia stato un tentativo di golpe è obiettivamente vero. E' possibile, forse persino probabile che la rete di Fethullah Gülen fosse radicata e motivata a soppiantare Erdoğan e prendere le redini del Paese. Che il Reis e la sua parte politica avessero una forte reazione di autodifesa era quindi prevedibile e comprensibile.

L'impressione, però, è che a partire da un certo momento la dirigenza turca abbia reagito in maniera sproporzionata. Alcuni temono anzi che abbia approfittato degli eventi per liberarsi degli oppositori e di quelle articolazioni della macchina pubblica che non riteneva abbastanza fedeli. Il timore non è infondato. Negli ultimi anni abbiamo assistito infatti a vere e proprie epurazioni, che si sono estesa non solo all'esercito e alla polizia, ma anche alla diplomazia, alla funzione pubblica e persino all'Università. E che si sono accompagnate, per giunta, a gravi limitazioni della libertà della stampa.

Il rischio di un arretramento democratico sono reali. Ma non è detto che l'involuzione cui si è assistito negli ultimi anni sia irrimediabile: la Turchia si rivela Paese complesso, per certi versi diviso, sicuramente plurale. Certo, alcune delle garanzie di libertà normalmente associate con lo Stato di diritto sono state gravemente indebolite dagli eventi degli ultimi anni. Ma al tempo stesso, la Turchia continua a rispettare le forme della democrazia, come dimostrano le recenti elezioni municipali, che hanno visto la vittoria delle opposizioni coalizzate in tutte le principali città. Esiste

quindi un partito di maggioranza, che mantiene un ampio consenso, ma esiste anche un'opposizione vitale, che ha dimostrato di essere competitiva. Esiste una società civile, ricca e stratificata. Tutto ciò lascia pensare che la Turchia sia ancora in tempo a contrastare le spinte involutive e a riprendere la strada verso il consolidamento di una democrazia matura.

Il tema, ora come ora, è sperare che questa "normalizzazione" avvenga preservando, nel frattempo, i canali di comunicazione con la Turchia. Perché in questo frangente una rottura con Ankara rischierebbe davvero di rendere irreversibile il suo allontanamento dall'Europa. Per evitare questo rischio, dovremo gestire con accortezza, anzi con quella che potremmo definire "pazienza strategica", le potenziali fonti di controversia.

Vorrei soffermarmi su due casi di attualità: Cipro e la questione dello sfruttamento delle risorse energetiche nel Mediterraneo orientale e la Siria.

Il caso cipriota è sicuramente complesso. Al suo interno si sovrappongono due tipi di controversie. La prima è per molti versi una "tradizionale" controversia sulla delimitazione degli spazi marittimi. Turchia e Cipro hanno pretese discordanti. La prima reclama una piattaforma continentale molto estesa, riconoscendo una porzione molto ristretta all'isola di Cipro. Nicosia, per parte sua, reclama una "Zona Economica Esclusiva" basata sul criterio della equidistanza. Entrambi portano a sostegno delle proprie pretese norme, pattizie o consuetudinarie, di diritto internazionale, ma la verità è che la soluzione richiederebbe l'intervento di una qualche forma di arbitrato internazionale.

La seconda controversia rappresenta se vogliamo uno "spin-off" della complessa questione cipriota. Ankara pone di fatto in essere una serie di azioni ostruzionistiche per tutelare, a suo dire, i diritti dei turco-ciprioti. Essa ritiene, infatti, che, se ai greco-ciprioti venisse concesso di sfruttare le risorse nella zona economica esclusiva, utilizzando i relativi proventi a loro esclusivo beneficio, essi conculcherebbe di fatto i diritti dei turco-ciprioti.

A sostegno delle sue posizioni, il Governo turco ha adottato una strategia di graduale e progressiva *escalation* mandando dapprima delle navi a effettuare delle prospezioni in aree contese relativamente poco interessanti dal punto di vista idrogeologico e da ultimo mandando, quest'estate, la nave Yavuz a avviare delle trivellazioni in un tratto di mare a sud dell'isola di Cipro. Qui però ha passato il segno perché, come dicevamo, l'area in cui opera la Yavutz si trova a sud dell'isola di Cipro e lontano dalla costa turca, ciò che rende oggettivamente difficile affermare che essa operi all'interno della piattaforma continentale turca. Inoltre, l'area in questione presenta, a differenza delle zone in cui avevano operato finora le navi turche, un reale interesse idrogeologico. Vi sono attive fra l'altro l'italiana ENI e la francese Total, che hanno ricevuto delle concessioni congiunte da parte del Governo cipriota. Si è registrato pertanto un chiaro salto di qualità delle ingerenze turche che si sono gradualmente spostate da aree di scarso interesse e non univocamente ascrivibili alla sovranità cipriota a zone probabilmente ricche di risorse in cui le pretese di Nicosio sono difficilmente contestabili. Era inevitabile, di fronte a questa escalation, che la UE reagisse in maniera ferma, prima sul piano politico e da ultimo con la minaccia di adottare una serie di misure restrittive ai danni di individui e società coinvolte nelle trivellazioni. L'auspicio dell'Italia è che si possa avviare una de-escalation ed impostare un ragionamento sereno su come valorizzare delle risorse energetiche che potrebbero avvantaggiare enormemente tutti i Paesi della regione.

Mentre la questione di Cipro riguarda, in definitiva, il futuro dei rapporti tra Turchia e UE, la questione siriana rimanda all'insieme delle relazioni di quel Paese con il mondo occidentale ed alla sua tradizionale appartenenza a un sistema di alleanze imperniato sugli Stati Uniti.

Non c'è dubbio, Ankara sta dimostrando, da qualche tempo a questa parte, una certa tendenza a fare dei "giri di valzer" con Paesi esterni al suo sistema di alleanze. Basti pensare all'acquisto di missili S400 dalla Russia. Prima di esprimere dei giudizi definitivi nei suoi confronti occorre però analizzarne le motivazioni e le percezioni. Va detto, a onor del vero, che Ankara ha sempre segnalato con la massima chiarezza di percepire la creazione di un'entità autonoma curda ai suoi confini come un pericolo esistenziale intollerabile. Nella sua ottica, quindi, sono gli Stati Uniti e gli Europei che non si stanno comportando "da buoni alleati" nei suoi confronti, dato che ne stanno

ignorando le esigenze strategiche e il suo ruolo in una zona del mondo particolarmente turbolenta. A ciò si aggiunga l'atteggiamento non sempre lineare assunto da Washington negli ultimi mesi. Un atteggiamento che porta alcuni a interrogarsi sulle reali intenzioni e persino sull'affidabilità di quello che rimane pur sempre il Paese leader dell'Alleanza atlantica. Ciò non vuol dire che l'intervento in Siria sia giusto. Anzi, lo consideriamo profondamente sbagliato e destabilizzante e lo abbiamo detto in tutti i modi e con la massima chiarezza ai turchi. Vuol dire, piuttosto, che anche sulle questioni mediorientali l'Europa e in generale l'Occidente deve interrogarsi su cosa è andato storto, se un Paese nostro alleato si sente talmente poco tutelato dai suoi partners naturali dall'agire in maniera unilaterale, contro l'avviso dei suoi alleati, e da cercare delle sponde all'esterno dell'Alleanza. Si tratta di un problema strategico che dovrebbe preoccupare tutti. Anche perché rischia di trasformarsi in un esercizio "loose-loose" in cui perdono tutti: la Turchia, l'Europa, la NATO, gli Stati Uniti e la regione.

Maurizio Melani: tu hai detto una cosa molto importante: la Turchia è un paese ancora sostanzialmente contendibile da parte di forze diverse da chi attualmente la governa, quindi ciò che accade adesso può essere parte di un processo che potrebbe portare ad esiti alquanto diversi da quel che si vede ora. Vi è un'opposizione democratica che malgrado la repressione resta forte, ha vinto le elezioni municipali nelle grandi città e rappresenta almeno la metà della popolazione. Mantenere congelato o porre fine al processo negoziale quali effetti avrebbe sull'opposizione e sulla sua capacità di rafforzarsi grazie al mantenimento condizionato della prospettiva europea che a mio avviso è comunque realisticamente perseguibile soltanto in un contesto di integrazione differenziata? In altri termini, cosa può voler attendersi da noi l'opposizione riguardo a questo aspetto?

Alberto Negri: l'Europa non è nella posizione di esercitare una leva rilevante dal punto di vista politico nell'ambito dei negoziati di qualsiasi tipo con la Turchia. E potremmo dire che anche la Nato è quasi nella stessa posizione, visto che Erdoğan si rifiuta finora di approvare la protezione dei Paesi baltici e della Polonia, in caso di attacco russo, se l'Alleanza non riconosce i curdi siriani dell'Ypg come gruppo terroristico, insomma gli stessi che hanno fatto la guerra all'ISIS con gli USA e perso 10 mila uomini. L'unico strumento che l'UE potrebbe attivare sarebbe di natura economica e finanziaria: il 70% dei debiti delle imprese turche è gestito da mani europee. Se l'Europa decidesse di applicare sanzioni ne subirebbe tuttavia gravi danni. Nel Paese sono basate 800 imprese italiane (e altrettante sono quelle tedesche) e fortissimo è l'indebitamento delle imprese turche nei confronti delle banche europee. La Turchia, al contrario, ha a disposizione nei nostri confronti strumenti di pressione strategici e di ricatto, quali profughi e jihadisti.

La questione di Cipro appare funzionale a tastare il terreno delle reazioni europee e americane. Alcune imprese americane come Exxon sono presenti, al pari di Eni e Total, nella zona esclusiva di sfruttamento cipriota. Indubbiamente, le imprese turche che sono attive nell'area non agiscono da sole e la stessa nave turca Yavuz giunta nella zona gode di qualche forma di supporto tecnico da parte di società battenti altra bandiera. Sono probabilmente presenti nello stesso quadrante cooperando con i turchi società europee, forse anche italiane. Vale la pena rilevare come il Governo cipriota abbia pubblicamente notificato tali presenze per due/tre volte quest'anno, al fine di invocare sanzioni contro società che operano in tal senso, ma altrettanto significativamente non ha menzionato i nomi degli attori coinvolti.

Non dimentichiamo che l'americana Exxon è parte del progetto di costruzione dell'EastMed pipeline cui concorre anche l'Italia tramite l'accordo, promosso dagli USA, con Grecia e Israele che è stato raggiunto nel 2017 durante il Governo Gentiloni. L'agreement prevede la costruzione di un gasdotto che parte dall'Egitto, attraversa le acque greco-cipriote e raggiunge la Grecia per il trasferimento di gas del Mediterraneo, egiziano e israeliano, verso i mercati europei.

Tale progetto entra chiaramente in concorrenza con l'erogazione di gas russo, in chiave di alternativa sponsorizzata dagli USA. La Grecia, in tale circostanza, ha dimostrato come sia mutata la sua politica estera, da filo-araba quale era in passato a filo-israeliana allo stato attuale. Israele sta al momento penetrando lo spazio cipriota in accordo con Atene fornendo appoggio aereo e droni. Tutto ciò non è visto di buon occhio da Ankara che ha nel frattempo aperto il Turkish Stream con la Russia. Nel complesso Cipro e il Mediterraneo orientale rappresentano una partita energetica e strategica notevole. La questione di Cipro diventerà una delle cartine di tornasole per comprendere il comportamento sia della Turchia che degli USA, nonché dei partner europei.

L'operazione Rojava ha consentito in primo luogo ad Erdoğan di portare a casa un risultato dopo anni di fallimenti. Erdoğan è stato il primo a volere la caduta di Bashar al-Assad e a questo scopo ha consentito il transito di migliaia di jihadisti in Siria. In secondo luogo, lo stesso intervento in Siria del Nord gli ha permesso di spezzare l'accordo elettorale tra il Partito Popolare Repubblicano (CHP) e il Partito Democratico dei Popoli, più noto come Partito curdo (HDP), che nel giugno scorso aveva portato alla vittoria elettorale dei sindaci anti-Erdoğan sia ad Ankara che ad Istanbul. L'alleanza aveva resistito a una prova notevole: un anno e mezzo prima era stata spedita in carcere la dirigenza dell'HDP. Il CHP aveva in quell'occasione votato contro l'immunità parlamentare nei confronti di tale dirigenza, eppure la loro coalizione aveva resistito, riuscendo a vincere congiuntamente alle elezioni municipali.

Un pezzo rilevante della guerra di Siria negli anni scorsi è stato di fatto trasferito nel territorio dell'Anatolia sud-orientale, ove forze jihadiste sono state spinte contro la popolazione curda, e la Turchia sta conducendo alcune operazioni contro i curdi mascherandole da incursioni anti-jihadiste. Si tratta di una guerra a bassa intensità, combattuta a latere di quella principale. Erdoğan non ha tuttora risolto la questione in quel quadrante, nonostante la maggior parte dei curdi viva ormai nelle grandi città. Öcalan rimane il vero simbolo del PKK e della loro guerriglia. Non vi è casa curda priva dei suoi ritratti. Incarna la resistenza curda, il cui valore fondante non è facile da debellare. Il pericolo reale della sconfitta di Rojava è legato al fatto che molti giovani possano essere attirati dalla guerriglia condotta dal PKK.

La deriva di Erdoğan è iniziata nel 2013. Precedentemente l'AKP era apparso un modello di partito religiosamente connotato ma laico, paragonabile alla nostra Democrazia Cristiana, che in effetti poteva farsi portavoce della parte di Turchia tradizionalista, conservatrice e anche religiosa che non aveva mai goduto di rappresentatività in ambito militare e a livello di Stato secolare.

Rispetto a Fethullah Gülen, anch'egli precedentemente affiliato all'AKP, Erdoğan lo aveva dovuto inglobare perché il suo movimento costituiva, in varie parti del Paese, la vera base del Partito. Il movimento, da fine anni Ottanta e fine anni Novanta aveva gettato le basi per un controllo economico dell'Anatolia sud-orientale, rappresentandone la spina dorsale basata su un tessuto di piccole e medie imprese, molto vivace dal punto di vista economico. Gülen forniva il terreno ideologico e politico necessario, condividendo oltretutto con Erdoğan l'affiliazione a una stessa confraternita religiosa. Gülen aveva in sostanza reso il suo movimento la base della militanza dell'AKP. Le scuole che a lui si ispirano - ve ne sono 500 negli USA - esercitano un impatto fondamentale sulla società e sono state frequentate dagli stessi figli di Erdoğan. Il punto di distacco è da far coincidere con il referendum costituzionale del 2010 nel quale Erdoğan ha trionfato. La rottura vera e propria, tuttavia, si consuma quando i gülenisti occupano buona parte di amministrazione pubblica, magistratura, polizia e università. Altro anello di contesa è la questione della Siria. Rispetto all'Unione Europea, Erdoğan l'ha di fatto strumentalizzata perché più l'Unione faceva pressioni per misure legislative e costituzionali e più lui operava contro i militari, destrutturando l'esercito dall'interno e sfruttando al contempo noi europei con grande abilità.

I servizi segreti turchi esercitano un controllo capillare e chiunque esprima una critica nei confronti del Governo non rappresenta esattamente un nemico ma comunque una persona di cui diffidare.

In ogni caso la politica estera turca rimane fluttuante. Basti riflettere su ciò che è successo in Siria nel 2015: hanno abbattuto un aereo russo ma alla fine si sono accordati con Mosca così come

con l'Iran. Erdoğan si dimostra imprevedibile, sempre pronto a tornare al tavolo delle trattative per far valere i suoi interessi e difficile da gestire a livello internazionale.

Rimane comunque molto forte l'opposizione interna che palesa la stessa determinazione del Governo turco. Il colpo di stato del 15 luglio 2016 appare credibile e non una messa in scena. Hanno effettuato bombardamenti aerei, incluso sul ponte di Istanbul dove è avvenuto lo scontro più grosso ed è rimasto ucciso un generale turco che era Vice-comandante della base NATO di Istanbul. A quel punto Erdoğan non si fidava più di nessuno in ambito militare. Il problema grosso è stato che, a seguito del tentativo di colpo di Stato, sono mancati referenti alternativi per noi occidentali in Turchia. Il referente di Erdoğan diveniva invece, da quel momento, il Califfato di Al Baghadi. In chiave esemplificativa, nel 2015 ha trattato direttamente con i jihadisti il rilascio dei diplomatici turchi del consolato di Mosul.

Erdoğan al momento si erge a vero successore di quel che resta del califfato, utilizzando tale opportunità in funzione anti-curda. Il suo ruolo determinerà una certa rinascita dei Fratelli Musulmani nella regione considerato il suo rapporto organico con i Fratelli sconfitti in altri scenari, ed infatti li appoggia fortemente a Tripoli in Libia. Non è d'altra parte da escludere che lo stesso Trump sfoderi di nuovo la carta dei Fratelli Musulmani per creare problemi alla Russia e all'Iran sciita.

Roberto Nigido: ringrazio molto Nicola Verola e Alberto Negri della loro interessantissima presentazione. Conosco poco la Turchia: l'ultima volta che ci sono stato, nel novembre 2005, ho avuto la sensazione di un Paese che aveva recuperato la sua dimensione islamica ma che ancora si collocava con in una direzione fortemente occidentale e democratica. Due anni dopo la situazione cambiata con svolta molto più islamista che lasciava vedere atteggiamenti anti-occidentali e anti-democratici. Cosa era successo in questi due anni? Quali sono state le cause che hanno portato un Paese quale la Turchia, che era da tempo diventato laico ed islamico moderato, alla situazione odierna?

Alberto Negri: l'obiettivo di Turchia e Stati Uniti è quello di raggiungere un 100 miliardi di dollari d'interscambio reciproco. Essendo ben consapevole della dipendenza turca da mercato e finanza europei, Erdoğan sta esplorando un'alleanza alternativa all'Europa. Non dimentichiamo che la Turchia è il più grande acquirente di gas russo assieme all'Italia. Nel frattempo l'Italia è stata impossibilitata a realizzare il South Stream (mentre la Germania ha avuto più successo con il North Stream). Questo però si rivela essere un problema anche per la Turchia nel lungo termine perché comunque la sua strategia prevede d'investire in area mediterranea.

Giacomo Sanfelice: vorrei soffermarmi in particolare sui riflessi, in termini politici e di immagine, che l'attivismo dimostrato da Erdoğan in Medio Oriente, soprattutto dopo l'esplosione delle primavere arabe del 2011, può aver prodotto sul quadro di insieme delle relazioni tra Turchia ed Unione Europea.

Parto dalla premessa, evidente a tutti gli addetti ai lavori, del ruolo fondamentale che la Turchia ha avuto e che continua ad avere per la stabilità e la sicurezza dell'area mediterranea e mediorientale, dimostrata dalla sua attiva partecipazione alla NATO dal 1952.

Ora, a me pare che nell'ultimo decennio, Erdoğan abbia impegnato il suo Paese in una serie di interventi che, spesso contraddittori e improduttivi rispetto alle finalità che si proponevano, hanno finito in generale per essere negativi per la già di per sé precaria stabilità del Medio Oriente, in netta controtendenza rispetto all'atteggiamento di grande prudenza, se non di quasi estraneità, costantemente seguito dai suoi predecessori al governo ad Ankara verso quell'area.

Tra queste discutibili azioni vorrei ricordare: il tentativo di ridimensionare Assad, successivamente diventato interlocutore interessante; il parimenti fallito tentativo di sostenere il governo Morsi ed i Fratelli Mussulmani in Egitto; il suo coinvolgimento nella crisi in Libia; l'ambiguo comportamento nei confronti dell'ISIS.

Tutto ciò, oltre a segnare il distacco della Turchia dal suo tradizionale ruolo di "sentinella" dell'Occidente e dell'Europa sui fianchi sud e orientale, non mi sembra che abbia guadagnato ad Erdoğan particolari meriti agli occhi dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri, cui sta molto a cuore l'obiettivo, di carattere strategico, della stabilità e sicurezza dell'area mediorientale.

Nell'insieme, tenderei perciò a concludere che l'attivismo dimostrato da Erdoğan in Medio Oriente non ha certo dato lustro alle credenziali della Turchia come Paese candidato alla membership dell'UE e può essere visto anche come una drammatica dispersione e cattivo uso di quell'importante patrimonio che la Turchia tradizionalmente possiede come "Potenza di mezzo", tra Nord e Sud e tra Est ed Ovest, importante per il mantenimento degli equilibri strategici delle aree a lei, ed a noi, contigue.

Nicola Verola: l'atteggiamento di Erdoğan in materia di politica estera non lo rende sicuramente un interlocutore "facile". Nondimeno, il Reis non è un attore imprevedibile, in quanto reagisce in maniera piuttosto leggibile e, a suo modo, razionale agli eventi esterni. Possiamo non condividerne le strategie, ma esse sono intellegibili e tutt'altro che erratiche. Ad esempio in Siria, dal nostro punto di vista, l'intervento si è rivelato destabilizzante e controproducente per la sicurezza nella regione e non a caso lo abbiamo condannato. Tuttavia, nella sua ottica, Erdoğan sta agendo in maniera razionale e, tutto sommato, relativamente commisurata ai suoi obiettivi. Si è fermato quando ha raggiunto gli obiettivi che si era riproposto; ha risposto alle sollecitazioni internazionali; e ha mostrato in definitiva una certa capacità di "self restraint", almeno per il momento. Anche sul dossier cipriota, il suo atteggiamento è sicuramente difficile, duro e spesso oltranzista ma non è irrazionale e non si muove neanche al di fuori di una logica strategica. Si può infatti leggere, nella successione delle mosse turche una chiara strategia di *brinkmanship*. Il Governo turco ha finora tastato il terreno per capire fin dove si può spingere. All'inizio ha inviato le navi in zone relativamente marginali e poco interessanti sul piano idrogeologico. Poi, piano a piano, si è avvicinato alle zone di maggiore interesse, fino ad arrivato in prossimità delle aree nevralgiche.
Anche rispetto all'Unione Europea, il linguaggio di Erdoğan è spesso incendiario, e alle volte spropositato ma all'atto pratico la Turchia mantiene attivi i canali di cooperazione, ad esempio sui temi migratori.

Alberto Negri: l'obiettivo di Turchia e Stati Uniti è quello di raggiungere un 100 miliardi di dollari d'interscambio reciproco. Essendo ben consapevole della dipendenza turca da mercato e finanza europei, Erdoğan sta esplorando un'alleanza alternativa all'Europa. Non dimentichiamo che la Turchia è il più grande acquirente di gas russo assieme all'Italia. Nel frattempo l'Italia è stata impossibilitata a realizzare il South Stream (mentre la Germania ha avuto più successo con il North Stream). Questo però si rivela essere un problema anche per la Turchia nel lungo termine perché comunque la sua strategia prevede d'investire in area mediterranea.

Paolo Casardi: mi rivolgo ai gentili ospiti, che ci hanno presentato questa sera dei punti di vista davvero illuminanti, di cui li ringraziamo.

Alla profonda crisi mediorientale hanno dato un importante contributo le ambizioni delle potenze regionali. Ai tempi del mondo bi-polare, tali ambizioni erano meglio controllate dagli Stati Uniti e dall'Unione sovietica e inoltre le stesse "potenze" regionali erano all'epoca molto meno potenti economicamente e soprattutto militarmente. Oggi invece la misura dell'importanza del loro potenziale distruttivo appare chiaramente agli occhi di tutti. Inoltre l'esercizio contrapposto della violenza già da molti anni, ha provocato per tutti una situazione molto peggiore di quella di partenza ed assistiamo a una certa stanchezza delle certezze o speranze di cambiamento iniziali, soprattutto negli strati più bassi della popolazione, come spesso avviene durante le guerre. Tanto da provocare dei moti di protesta popolari, che frequentemente mettono in gioco obiettivi e comportamenti dei rispettivi governi, con pesanti riferimenti all'incapacità e alla corruzione dei governanti. Tutto ciò amplificato dalle possibilità di facile comunicazione consentite dalla moderna

tecnologia, che sotto questo aspetto, non manca in nessun Paese del mondo. Volevo chiedere, data anche una certa stagnazione che si può notare nell'attività di politica estera dei vari governi regionali, se le numerose "primavere" che si riaffacciano nei Paesi arabi, ma anche in Iran e in Iraq, soprattutto nella zona scita, rischia di propagarsi anche alla Turchia, nonostante il "pugno duro" di Erdoğan. Grazie.

Michelangelo Pisani Massamormile: la Turchia che ho conosciuto, durante il mio accreditamento (1995/97), si discosta da quella attuale per quanto concerne la fedeltà atlantica e l'aspirazione europeista.Credo però utile ricordarla perché penso immutato, se non rafforzato, l'interesse, sia turco, sia italiano ad un Mediterraneo pacifico, stabile, prospero. La Turchia era allora l'Alleato più corteggiato dagli Stati Uniti che si adoperavano anche per la sua partecipazione alla costruzione europea. Aspirazione, quella turca, codificata nel 1963, espressa poi, nonostante le traversie del suo cammino, fino al 1995, quando con l'Accordo Doganale credette di aver versato, se non l'ultimo, un significativo pedaggio: non per l'entrata nell'Unione, ma per un negoziato paritario, nei tempi e nella sostanza, con le Candidature sorte a seguito del Crollo del Muro di Berlino. Il Primo Ministra Tansu Ciller esprimeva la disponibilità a un compromesso anche sui tempi della libera circolazione dei suoi concittadini in Europa. Erdoğan, Sindaco di Istanbul, citava la DC come esempio di Partito con radici religiose, ma laico. Esempio ripreso da Erbacan, Primo Ministro, quando ad Ankara ricevette Prodi, suo omologo italiano. A queste aperture si contrappose l'amarezza per il rigetto della richiesta di inclusione nella cortesia ai Paesi Candidati di una colazione, nella sede e nel corso del Consiglio europeo, nel 1996 a Firenze. Da allora sono trascorsi 25 anni: solo 16 sui 32 capitoli del negoziato UE/Turchia sono stati aperti, uno solo concluso. Vorrei finire con l'auspicio che ora, le riforme comunitarie, avvertite e proposte, possano consentire di riprendere e concludere, su nuove basi e iniziativa italiana, l'accordo per l'ingresso in Europa della Turchia, nel posto che la sua posizione geopolitica, la sua importanza, la sua influenza storica, la necessità dei tempi le assegnano.

Laura Mirachian: volentieri mi unisco all'apprezzamento dei colleghi per l'ottima, documentata e ragionata, illustrazione di Nicola Verola e per l'ampia disamina di Alberto Negri. Vorrei tralasciare l'approccio critico, che pure condivido, che di norma si riserva sia all'Unione Europea sia agli Stati Uniti per essere stati in un modo o nell'altro corresponsabili della deriva turca. Per concentrarmi piuttosto sulle ragioni che dovrebbero condurci a perseguire l'obiettivo cruciale del recupero di un Paese che, in tutta evidenza, è interesse preminente dell'Europa e dell'Italia in particolare, e non solo in ragione degli intensi rapporti commerciali e della nutrita presenza colà di imprese italiane.

Primo. Nessuno può immaginare che la Turchia non sia protagonista indispensabile per qualsiasi operazione di stabilizzazione del Medio Oriente, nella sua accezione 'grande' o meno grande, nonché dei Balcani, ove incautamente abbiamo detto 'no' a Macedonia del Nord e Albania, e infine del Mediterraneo ivi incluso il Mediterraneo Orientale, nuovo hub dei percorsi energetici, senza citare scenari più remoti nel Caucaso e Asia Centrale. Né che si possa gestirla solo come contenitore di rifugiati siriani o asiatici da allontanare dai nostri territori alla bisogna, come fatto nella primavera del 2016, magari sorprendendoci se avanza pretese sempre più onerose. Né che alla lunga non reagisca, anche con metodi imbarazzanti e che non condividiamo, alla percezione che i suoi interessi di sicurezza alle frontiere non vengono presi nella dovuta considerazione: sono anni che Erdoğan si oppone all'alleanza tra Curdi del Rojava e Stati Uniti (non solo) che considera impropria e rischiosa. Anni che, restituendo la 'cortesia', Ankara lascia transitare dalle sue frontiere schiere di jihadisti che, nella sua ottica, sono appunto utili a contrastare gli aborriti curdi del Rojava, storicamente collegati al PKK (per tutto l'Occidente, un movimento terrorista).

Secondo. E' inquietante che Erdoğan stia perseguendo con assiduità la politica dei 'due forni'. Che si tratti dell'acquisizione di materiali bellici russi paradossalmente ideati proprio per contrastare la NATO (S-400), o del ricorso a tecnologia nucleare russa (Akkuyu), o dell'intensità dei rapporti con Mosca entro e fuori la triade di Astana riferita alla Siria, o dell'astensione dalle

sanzioni applicate dall'Occidente in relazione alla Crimea. Erdoğan non rinnega né l'Unione Europea né la NATO, ma si muove con spregiudicatezza lungo le due direttrici Occidente e Russia, nonostante i retaggi storici problematici con quest'ultima. Si tratta di strategia o di tattica? Sta cercando di acquisire maggior forza negoziale con l'Occidente oppure è attirato da rassicuranti assonanze tra regimi? E da parte europea, dovremmo lasciarla perdere continuando con l'ottica introversa che caratterizza i nostri giorni? Per quanto disdicevole, spregiudicata, 'immorale', la decisione di Trump di dare alla Turchia luce verde sul Rojava (accogliendo poi Erdoğan a Washington) è un tentativo di recuperare la deriva del Paese verso Est, di segnalare la sua rilevanza per l'Occidente e per la NATO. Purtroppo (ma non ci sorprende), Erdoğan ha subito interpretato la luce verde come un via libera a pulizie etniche e massacri, come testimoniato da un dettagliato rapporto di denuncia dell'ONU. Non si possono, evidentemente, condonare i comportamenti delle Forze Armate turche nel Rojava. Né passare sotto silenzio i piani di sostituzione forzata di popolazioni e contestuale espulsione dei jihadisti europei verso i paesi di origine che Erdoğan ha in mente. Blanda e di breve respiro la condanna occidentale. Nel mentre la Russia si attiva per consolidare le sue posizioni, e lo stesso Trump prefigura (teoriche) sanzioni, perché non pensare invece a una missione internazionale di sicurezza nel Rojava, una Coalition of the Willing, al quale partecipi la stessa Turchia? Ciò garantirebbe Ankara rispetto ai Curdi e i Curdi rispetto ad Ankara; risponderebbe inoltre all'esigenza di contrastare il terrorismo che pervade la regione; all'instabilità permanente estesa all'Iraq; alla pesante interferenza di altri paesi della regione ivi incluso l'Iran; al rischio di ulteriore caos. E potrebbe utilmente sostenere il processo politico di stabilizzazione della Siria, ora che il Comitato Costituzionale per i suoi assetti futuri è stato finalmente deciso a margine dell'UNGA a New York in settembre.

Terzo. Da tempo, gli standard di democrazia nel Paese sono, il meno che si possa dire, gravemente insoddisfacenti: spietata repressione del movimento giovanile di Gezi Park nel 2013, migliaia di arresti e processi nei confronti di magistrati, accademici, intellettuali, studenti, giornalisti, massicce epurazioni nella pubblica amministrazione, a seguito del tentato colpo di Stato del 2016. Un clima irrespirabile che si ripercuote sulla performance economica e sul deflusso di capitali stranieri. Tuttavia, come ci ha confermato il collega Nicola Verola, lo scenario attuale non è irrimediabile né va scontato. La Turchia ha decisamente conosciuto tempi migliori nel suo recente passato. Nel paese esiste un sano e laborioso ceto medio al passo con i tempi, una folta popolazione giovane connessa con il mondo, decine di intellettuali di tutto rispetto. Ne è riprova, da ultimo, la sconfitta elettorale subita da Erdoğan nelle grandi metropoli, Istanbul anzitutto, ma anche Ankara, Smirne. Un'opposizione vitale, una società dinamica con idee chiare, che rifiuta l'oscurantismo e i tortuosi meandri di ambizioni storiche destabilizzanti. Questi ceti medi, questi giovani, questi intellettuali non rimpiangono il passato ma volgono lo sguardo al futuro. Sono il patrimonio prezioso del paese da non disperdere e su cui l'Occidente può puntare.

Adriano Benedetti: ringrazio sentitamente i nostri due relatori che ci hanno con i loro commenti introduttivi, che si nutrono di esperienza diretta, consentito di avere una visione del contesto entro cui si colloca la vicenda della Turchia di Erdoğan.

Un osservatore preveggente che avesse voluto pronosticare il futuro della Turchia al momento del crollo dell'URSS non avrebbe avuto difficoltà ad anticipare un ampliamento importante delle possibilità geostrategiche per il paese. In effetti, l'acquisizione dell'indipendenza da parte dei paesi asiatici dell'ex impero sovietico ha aperto spazi di grande movimento geopolitico per Ankara che si è avvalsa, per la valorizzazione del suo nuovo ruolo, dei decisivi richiami storici e linguistici che la legano a quelle aree. Contestualmente tale ruolo ha rafforzato la presenza di Ankara nei Balcani e in tutto il Medio Oriente in connessione con gli sviluppi che hanno caratterizzato quelle regioni. Grazie anche alla crescita economica interna e alla stabilità che mostrava la Turchia in quegli anni, il presidente Erdoğan – uomo certamente intelligente, razionale, spregiudicato e portatore di grandi ambizioni per il suo paese – aveva raggiunto livelli di consenso e di approvazione internazionali

ragguardevoli. Ricordo che nei primi mesi delle "Primavere arabe" si registrarono folle osannanti ed entusiaste nel corso delle sue visite in alcuni paesi del Medio Oriente.

Successivamente il sovrapporsi di tensioni interne e di mosse sulla scena internazionale non particolarmente lucide, anche in ragione dei vincoli che imponeva una certa ideologia islamista sposata per sostenere la proiezione di forza del paese, ha progressivamente alterato nel corso di pochi anni l'immagine di Erdoğan: che è diventato protagonista di una politica talvolta imprevedibile, che ha "sparigliato" le carte nell'alleanza atlantica, antagonizzato gli Stati Uniti e l'Unione Europea e tolto alla regione medio-orientale in fiamme un punto di riferimento stabile e costruttivo.

Vorrei qui ricordare alcuni aspetti di sostanza e di stile delle azioni di Erdoğan degli ultimi tempi che fanno temere che la Turchia abbia imboccato la strada di una politica di potenza sempre più difficilmente conciliabile con le attese dei suoi tradizionali alleati.

Innanzitutto non si possono scordare le ambiguità della Turchia nei confronti dell'ISIS, di cui è stata, tramite l'acquisizione del petrolio tratto dai pozzi in mano all'ISIS stesso, il più importante finanziatore. Anche la recentissima operazione militare contro i curdi siriani – abbandonati dal presidente Trump – pur in teoria giustificabile per imprescindibili motivi di integrità dello stato turco, ha palesato tratti di brutalità che mal si addicono ad un paese membro dell'alleanza occidentale.

Per altro verso il comportamento di Ankara nei mesi scorsi, quando ha deciso di inviare nelle acque internazionali antistanti l'isola di Cipro un'unità della marina turca che ha costretto, con la minaccia dell'uso della forza, una nave dell'ENI a non intraprendere attività di prospezione petrolifera del tutto legittime in base al diritto internazionale, lancia segnali inquietanti anche se l'Italia, "more solito", ha preferito "sorvolare" sull'accaduto.

Altrettanto poco commendevoli sono state le recenti dichiarazioni di Erdoğan che ha lasciato intravvedere la possibilità di incoraggiare nuovi massicci flussi di migranti verso l'Europa, se l'UE non ottemperasse ad alcune sue attese. Il ricorso disinvolto alla intimidazione migratoria è qualcosa di profondamente grave visto che così si gioca con estrema leggerezza sulla pelle di una umanità colpita da autentica sciagura.

Infine, la recente manifestazione della volontà del presidente Erdoğan di dotare la Turchia di armamento nucleare, come ha evidenziato un circostanziato articolo del *New York Times* nell'assoluto silenzio della stampa e degli ambienti politici in particolare italiani, è un'ulteriore indicazione di un approccio alla politica internazionale non solo "robusto" ma anche aggressivo perché dimentico degli imperativi della stabilità regionale e mondiale.

Anche l'Unione europea porta la sua parte di responsabilità in questa evidente deriva. Non tanto per aver chiuso la porta in faccia alla Turchia nel suo tentativo di accesso all'Unione – in effetti la prospettiva dell'ingresso non è mai stata considerata praticabile soprattutto dalle due maggiori potenze europee – quanto per aver contribuito scientemente – nonostante la suddetta riserva preclusiva sempre presente anche se implicita durante i negoziati – a facilitare le condizioni internazionali affinché l'unico strumento di solido aggancio della Turchia all'Unione europea, vale a dire l'eredità "kemalista" basata sul ruolo politico pro-occidentale delle Forze Armate, venisse progressivamente smantellato. Certo tale ruolo era "esorbitante" nella concezione democratica europea, ma la prudenza, la conoscenza della storia e l'accettazione di una "differenziazione strutturale" nell'identità dei paesi candidati, avrebbero potuto indurre i negoziatori europei a non insistere sull'esigenza di rimuovere la suddetta difformità.

Il pessimismo ci porterebbe a considerare sostanzialmente irreversibili i connotati della politica estera turca quali sono emersi negli ultimi anni. Eppure sempre viva è la speranza che la vitalità democratica di una parte importante della società turca riesca a riportare la condotta della Turchia, nella sua dimensione interna ed esterna, in un alveo di rinnovata compatibilità con gli interessi e i principi dell'Europa e dell'alleanza occidentale.

Francesco Corrias: ho seguito il dibattito con l'interesse, e diciamo la compartecipazione, di chi con la Turchia ha avuto sul piano personale un rapporto di lunga data con legami con quella società ben oltre l'interesse per ragioni professionali.

Nel cogliere il richiamo del Presidente di contenere i tempi di questo approfondito scambio d'idee, mi preme comunque fare una considerazione di fondo.

L'Erdoğan, presentato al momento come un dominus, non è la Turchia ma rappresenta una faccia di un momento certamente difficile del suo complesso sistema socio politico per dinamiche economiche come in modo diverso incidono sugli stessi sistemi societari europei. Per la Turchia è certamente più problematico che per noi occidentali, contesa e naturalmente attratta da parti concorrenti per il controllo di un'area sinora al centro del sistema ed equilibrio mondiale, ma oggi alla ricerca di una stabilizzazione con nuovi protagonisti e nuove spinte aggreganti e divisionismi legati a problemi di sviluppo, anche di sopravvivenza.

L'Europa si trova al centro di tale quadro in elaborazione e la Turchia rappresenta certamente un punto di riferimento irrinunciabile per la gestione di un equilibrio dell'area mediterranea, crocevia d'interessi economici e quindi politici con i suoi riflessi sulla difficile gestione dei flussi migratori. Lo dice la storia, passata e presente.

L'attuale condotta sovranista di Erdoğan risponde certamente all'indisposizione di una società sviluppatasi in termini numerici ma con propri problemi di sviluppo e di crescita con particolare riferimento alle aree più interne dell'Anatolia e frontaliere del sud-est in cui si inserisce la questione curda. Ma ritengo sia nell'interesse del nostro presente e futuro guardare alla Turchia come parte dialogante cointeressata, se non auspicabilmente partner, e ciò al fine di tener sotto controllo le spinte dirompenti che il fenomeno della globalizzazione economica sta alimentando anche a livello politico.

La società turca è fortemente articolata, fiera e cosciente del suo passato di civiltà, con un passato di convivenza con realtà diverse a cominciare da quella religiosa e culturale.

Erdoğan sta cavalcando certamente un momento non facile della politica interna del paese. L'Europa ha avuto sinora atteggiamenti invero contradditori nei confronti di Ankara, soprattutto sotto la spinta di vecchi protagonisti della storia europea. Vi sono attualmente nuovi scenari che obbligano studiare nuovi rapporti di collaborazione con nuovi orizzonti. In questa obbligata prospettiva bisogna lasciare aperti canali di dialogo che consentano valutazioni comuni e soluzioni concordate.

La società turca è essa stessa in fermento. La recente votazione per il sindaco di Istanbul ed altri centri più avanzati del paese hanno indicato i limiti di Erdoğan nel prosieguo della sua marcia sovranista. Se noi europei chiudessimo ora la porta del dialogo si darebbe un forte aiuto alle sue intenzioni ed obiettivi.

Quanto esposto da Michelangelo Pisani e da Laura Mirachian, sulla base della loro esperienza e conoscenza dell'area risponde a questa vitale esigenza: proseguire con i vari tavoli del dialogo aperti coinvolgendo Ankara sui temi di fondo che toccano gli equilibri dell'area anche innovando in obiettivi e politiche ma garantendo comuni interessi. C'é fra l'altro da scontare nell'area il graduale arretramento degli USA che in Erdoğan sembrano puntare come proprio sostegno e sodale, Putin permettendo. L'Europa non può stare a guardare.

Roberto Nigido: ero presente al Consiglio Europeo del '96 e ricordo la discussione con i turchi. Ma ho un ricordo diverso da quello ha citato Michelangelo: a tutti i Paesi ospiti veniva riservato un trattamento uguale: erano i turchi che volevano avere un trattamento più favorevole.

Luigi Guidobono Cavalchini: ricordo che ancora nell'agosto scorso il Presidente Erdoğan aveva ribadito quanto aveva detto per la prima volta il 31 agosto 2012 secondo cui la Turchia avrebbe ritirato l'atto di candidatura all'Unione se i negoziati per la sua adesione non si fossero conclusi entro il 2023.

Alberto Negri: vorrei aggiungere che, quando si tratta di tenere a bada il Paese all'interno, Erdoğan preme l'acceleratore sul nazionalismo turco che rappresenta il vero collante della Turchia, dato che la sua versione moderna è nata da una sconfitta della componente religiosa. Quando parla all'esterno, invece, tira fuori le componenti religiosa ed ideologica, trattando direttamente con Hamas, i Fratelli Musulmani e i vari terroristi. Terrei a sottolineare come l'Italia non abbia mai concesso l'asilo politico o culturale o di altro tipo a dissidenti turchi, fossero essi scrittori, giornalisti o oppositori culturali. Si sono mossi altri Paesi tra cui Svezia, Francia e Gran Bretagna. Non abbiamo mai dato in questi anni un solo segnale a protezione dei diritti umani, civili e politici, segnale da indirizzarsi non solo all'establishment turco ma anche alla società civile che si oppone. Stiamo delegando ad altri in tale direzione, mentre al contempo abbiamo concesso il visto a terroristi e jihadisti libici. Rispetto ai Turchi non abbiamo leve per fare pressione, a differenza degli altri nostri alleati. Malauguratamente, dal punto di vista politico per la Turchia l'Italia non esiste.

Nicola Verola: per quanto riguarda i contatti con le rappresentanze del popolo curdo e con la diaspora curda nel nostro Paese vorrei segnalare che queste attività possono essere svolte, se lo ritengono, dalle forze politiche ed eventualmente dalle loro delegazioni parlamentari. Il ruolo dei Governi ed in particolare dei Ministeri degli Esteri è diverso.

Per quanto riguarda il quesito se sarebbe stata utile un'iniziativa di sicurezza Europea alla frontiera fra Siria e Turchia direi che sarebbe stata non solo utile ma anche opportuna. Anche in questo caso, però l'atteggiamento europeo è stato caratterizzato dal classico *vorrei ma non posso*. Ci sono state delle dichiarazioni pubbliche a favore di un intervento, ma sono state accolte con molti distinguo, e l'idea di mandare *boots on the ground* non è mai stata seriamente presa in considerazione. L'Europa fa fatica a misurarsi con la dimensione del potere nelle relazioni internazionali e continua a ragionare in termini di influenza. La logica della forza, dello "hard power" le è aliena per ragioni storiche. Per questo fa fatica a liberarsi, anche psicologicamente, dalla sua dipendenza strategica dagli USA. Il problema è che, in questa fase, non è chiaro se gli USA siano disposti ad esercitare quel ruolo di leadership che, sotto varie forme, ha contraddistinto la loro politica internazionale a partire dalla II Guerra Mondiale. E' possibile che ci manchino alcuni pezzi del puzzle, ma il loro atteggiamento in Siria, con l'annuncio del ritiro delle truppe dal confine, ha disorientato molti osservatori.

Sarebbe estremamente auspicabile utilizzare il canale della NATO per preservare l'ancoraggio della Turchia all'occidente. Tuttavia c'è anche un rovescio della medaglia, consistente nel fatto che negli ultimi tempi la NATO affronta un periodo non facile. C'è la questione della ripartizione dei costi militari, che Trump ha sollevato in modo contundente, sebbene ribadendo nella sostanza cose che erano state dette già dai suoi predecessori. C'è il tema del disorientamento europeo di fronte ad un atteggiamento statunitense che viene spesso visto come erratico. E' c'è il rischio che la stessa Europa, nel tentativo di "scuotere" l'alleanza, come ha fatto recentemente il Presidente Macron, finisca in realtà con il picconarla, intaccando così un prezioso patrimonio comune. La NATO serve per tenere i canali di dialogo con la Turchia, quindi, ma la Turchia serve anche per evitare che le crepe all'interno della NATO si approfondiscano. Uno scenario in cui Erdoğan, esacerbato dalla presunta mancanza di solidarietà da parte degli alleati, minacciasse di lasciare l'Alleanza ne accentuerebbe ulteriormente le difficoltà, con conseguenze potenzialmente molto gravi sulla stabilità internazionale. E non si tratta di uno scenario fantascientifico.

In merito all'allargamento, bisogna essere consapevoli che a Bruxelles l'aria è molto cambiata rispetto a 10-15 anni fa. A dir la verità non solo nei confronti della Turchia. La vera soluzione, l'equazione in cui potrebbe trovare un'agevole collocazione anche la Turchia, è quella dell'integrazione differenziata. L'Unione dovrebbe accogliere in prospettiva al suo interno tutti i Paesi candidati, i Balcani Occidentali e la Turchia. Al suo interno, poi si potrebbe creare, ad esempio attorno alla moneta unica, un nucleo di Paesi maggiormente integrati. Ma questo ragionamento è probabilmente di là da venire.

Nel brevissimo termine, la priorità è mantenere i canali di comunicazione evitando di pregiudicare in maniera irreversibile i rapporti con la Turchia. Per farlo, dovremo mostrare fermezza nei confronti di Ankara, laddove riteniamo che le sue iniziative siano inaccettabili, ma dovremo anche reagire in maniera proporzionale e progressiva, evitando di innescare una escalation. Anzi, cercando dove possibile di favorire una de-escalation, mostrando sempre disponibilità a riallacciare le fila del dialogo, di fronte a segnali positivi da parte turca.

Convegno

Dalla stagnazione al rilancio del progetto europeo?

In collaborazione con Spazio Europa, gestito dall'Ufficio d'informazione in Italia del Parlamento europeo e dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea

PARLAMENTO EUROPEO

Spazio_Europa
scopri_conosci_partecipa

Commissione europea

5 dicembre 2019
Spazio Europa
Via Quattro Novembre, 149
Roma (al piano terra)

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.

- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

PROGRAMMA

10,00 Registrazione

10,45 Saluto per la Rappresentanza della Commissione Europea Dr. Roberto Santaniello

Saluto del Circolo di Studi Diplomatici da parte del Vice Presidente Amb. Paolo Casardi

Saluto della Università degli Studi "Link Campus University" da parte del Presidente Prof. Vincenzo Scotti

Introduce e modera Amb. Maurizio Melani, Vice Presidente del Circolo di Studi Diplomatici

10,55 Intervento di apertura

Presidente Romano Prodi

Intervengono:

Min. Plen. Vincenzo Celeste, Direttore Generale per l'Unione Europea, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Ambasciatore Luigi Guidobono Cavalchini, già Rappresentante Permanente presso l'Unione Europea, Consigliere dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana

Dr.ssa Adriana Cerretelli, Editorialista "Il Sole 24 Ore"

Dr. Riccardo Perissich già Direttore Generale della Commissione Europea e Capo di Gabinetto di vari Commissari italiani, scrittore

Sen. Pier Ferdinando Casini, già Presidente della Camera dei Deputati

QA

Conclusioni

13,30 Fine dei lavori

Roberto Santaniello: buongiorno a tutti! E' arrivato il momento di avviare i lavori di questo convegno organizzato dal Circolo di Studi Diplomatici e dall'Università degli Studi Link Campus University. Il tema è di grande attualità, "dalla stagnazione al rilancio del progetto europeo".Il campo di discussione è vasto e i protagonisti rilevanti, a cominciare da Romano Prodi che conosce bene l'Unione Europea, visto che ha servito come Presidente in un periodo particolarmente fecondo del processo d'integrazione. Accanto a lui abbiamo nuovi e "vecchi" protagonisti della politica europea: sto pensando a Bruxelles e all'Ambasciatore Cavalchini, affiancato da colui che avrà il timone di questo processo alla Farnesina, per giungere a Riccardo Perissich che è stato, oltre che Direttore Generale per il mercato interno dell'industria, anche Capo di gabinetto di un indubbio protagonista della politica europea, Altiero Spinelli. Vorrei menzionare inoltre Adriana Cerretelli che ha narrato i tempi belli e meno belli della politica europea. Il processo d'integrazione ha avuto momenti di stallo e altri di grande iniziativa. Siamo in un momento di ripartenza dove tutta la nuova *governance* europea è stata rinnovata e tutti i protagonisti hanno intrapreso un ruolo istituzionale e tra questi, dopo più di sessant'anni, il timone dell'Unione Europea torna ad un tedesco, nella persona di Ursula von der Leyen, che ha il compito di coniugare un nuovo programma, in particolare di mettere in campo ed applicare il paradigma dello sviluppo economico, il *green deal*. Sussistono anche altre importanti questioni che hanno a che fare con la democrazia e penso in particolare alla conferenza sul futuro dell'Europa.

L'Italia è un paese straordinario e incredibilmente vivace sulle questioni europee; il dibattito sul MES sta diventando un vero e proprio terreno di scontro e speriamo che coloro che devono assumere le relative responsabilità politiche e istituzionali possano uscire da questa *impasse* poco favorevole che sta attanagliando il governo e l'opposizione in questi giorni. Vi ringrazio per l'attenzione e ancora benvenuti.

Paolo Casardi: cari amici, vorrei per prima cosa portare a tutti i partecipanti il saluto più cordiale da parte dei soci del Circolo di Studi Diplomatici.

Vorrei inoltre ringraziare il Dr. Santaniello per le sue parole e per averci ospitato in questi locali.

Si tratta in realtà di un doppio ringraziamento, perché, già l'anno scorso, di quest'epoca, eravamo qui a parlare delle prospettive per la Difesa europea. E' stato quello un Convegno davvero ben riuscito anche per la qualità e l'esperienza degli intervenuti, che hanno approfondito l'argomento sia dal punto di vista politico che industriale, dandoci molte interessanti chiavi di lettura sullo stato di avanzamento dell'identità di Difesa europea.

Ringrazio anche il Professor Vincenzo Scotti, di cui a seguire leggerò un breve messaggio, Presidente della Link Campus University, con la quale stiamo collaborando a due diversi progetti, sostenuti dal Ministero degli Esteri. Il primo ha previsto ben sette Dialoghi sui principali sviluppi internazionali, nonché il presente convegno. Il secondo è stato un progetto di grande valore per la digitalizzazione dell'archivio del Circolo di Studi Diplomatici, che, come sapete, contiene un'accurata valutazione su ognuno degli eventi e crisi internazionali intercorsi dal 1968 e costituirà un importante contributo alla ricerca scientifica in questa materia. Stamattina il convegno tratta un tema di ampio respiro, ovvero il futuro dell'Unione Europea. Siamo molto grati al Presidente e Professore Romano Prodi, l'uomo politico e accademico certamente più preparato a rispondere agli interrogativi posti dall'attuale situazione. Analogamente, vorrei ringraziare il Presidente Pier Ferdinando Casini che più di ogni altro conosce il mondo parlamentare in Europa e fuori, come ha dimostrato con il grande successo di quella che noi chiamiamo "diplomazia parlamentare" ottenuto solo pochi giorni fa nel portare l'Italia con l'accordo del Governo venezuelano di Maduro, due deputati italo-venezuelani rifugiati da sei mesi presso l'Ambasciata d'Italia a Caracas. Siamo grati anche agli altri partecipanti Vincenzo Celeste, Luigi Guidobono Cavalchini, Adriana Cerretelli e Riccardo Perissich, che verranno presentati dal mio collega, Vice Presidente Maurizio Melani. Vorrei infine ricordare che il titolo di oggi: "L'UE dal ristagno al rilancio del progetto europeo" era stato scelto dal compianto Ambasciatore Gianfranco Verderame, nostro amato Presidente scomparso prematuramente nel maggio scorso e saluto la presenza della moglie, Silvia, che si trova

oggi qui con noi. Gianfranco aveva dedicato la vita intera all'integrazione UE e aveva profuso il meglio delle sue eminenti capacità nella trattazione di questa materia. Riprendere tali temi oggi, qui, ce lo fa sentire nuovamente vicino come parte attiva di questo convegno e sono certo che molto di quello che diremo oggi sarà frutto delle ispirazioni che Gianfranco ci ha lasciato con i suoi tanti scritti e gli scambi d'idee che avevamo frequentemente al riguardo. Grazie. Passo ora a leggere un breve messaggio proveniente da Vincenzo Scotti che purtroppo è stato impossibilitato a partecipare, causa un'indisposizione.

"Mi scuso per non poter prendere parte, a causa di una sopravvenuta indisposizione, a questa importante iniziativa a cura del Circolo di Studi Diplomatici, in collaborazione con la Link Campus University, ma non volevo mancare di complimentarmi per l'alto livello dell'incontro e per l'attualità e la centralità del tema oggetto del dibattito.

La "questione europea", particolarmente nel mondo di oggi e in presenza di sfide strategiche che ci collocano in un cambio di era, è straordinariamente importante. La geopolitica del mondo attuale, e i rapporti di forza in continua e radicale metamorfosi, evidenziano tutte le difficoltà di una Europa che non riesce ad esprimere posizioni chiare e unitarie rispetto alle "grandi" partite del nostro tempo.

Il Presidente Prodi, che saluto, ben conosce il percorso dell'Unione Europea negli ultimi decenni e ciò che, nel mondo, sta accadendo.

Le sorti della globalizzazione, nella innovazione tecnologica che sta trasformando tutti i nostri paradigmi di riferimento, chiede una Europa forte e unita.

Ancora scusandomi per la mia assenza, e auspicando nuove occasioni di incontro, confronto e dialogo, auguro la migliore riuscita dell'iniziativa e porgo i più cordiali saluti." Vincenzo Scotti.

Grazie mille, porgo la parola al mio collega Maurizio Melani.

Maurizio Melani: mi unisco al ringraziamento agli autorevoli ospiti che hanno accettato il nostro invito ad essere oggi con noi.

La stagnazione nella quale l'Unione Europea si trova e che abbiamo voluto oggetto del nostro convegno accanto al tema del rilancio del progetto europeo è al tempo stesso economica, politica e nella visione del futuro.

Il programma illustrato dalla Presidente della Commissione Von der Leyen e prima ancora alcune proposte del Presidente Macron, seppure incomplete e spesso contraddittorie e contraddette nei fatti, hanno suscitato speranze ma anche delusioni.

Il clima, la protezione dei cittadini, la riduzione delle diseguaglianze, l'integrazione dei migranti, la rivoluzione digitale e la sua gestione, il governo della globalizzazione, il ruolo dell'Europa nel mondo e la capacità di affrontare le crisi soprattutto nel suo vicinato, dai confini orientali al Medio Oriente al Mediterraneo e all'Africa, sono temi cruciali attraverso i quali vanno anche contrastate le tendenze disgregatrici e sovraniste emerse in questi anni.

Soprattutto tre sono a mio avviso gli ambiti rispetto ai quali occorre concentrare l'azione per il rilancio:

- la costituzione di una capacità fiscale dell'Unione e in particolare dell'Eurozona; questo significa capacità di spesa che vada ben oltre l'attuale bilancio comunitario pari solo all'1% del PIL europeo, con finalità di stabilizzazione, coesione sociale e territoriale, sostegno alla competitività e gestione di alcuni beni comuni; e a questo scopo ricorso a risorse proprie derivanti da tassazione europea su web e inquinamento e contrasto all'elusione prodotta da una eccessiva concorrenza fiscale, nonché possibilità di ricorso ai mercati finanziari senza aggravio dei debiti pubblici nazionali;
- effettivo salto di qualità in materia di sicurezza e difesa per dare agli europei che lo vogliano autonomia strategica nella gestione delle crisi e contrasto delle minacce quale pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica, ancora indispensabile nell'attuale e mutevole contesto geopolitico globale, oggi messa in discussione dal suo interno di fronte ad interessi fondamentali dell'Europa come il

contrasto ai cambiamenti climatici, la non proliferazione nucleare, la pace e la stabilità nell'area mediorientale con effetti sull'Africa e sui movimenti di popolazioni;

- una integrazione differenziata che consenta a chi vuole di andare più avanti nella condivisione di sovranità lasciando la porta aperta agli altri e senza pregiudicare quanto i trattati esistenti stabiliscono a 27. Questo sdrammatizzerebbe anche il tema degli ulteriori allargamenti. Per tutto quanto sopra strumenti e procedure sono in buona parte già presenti. Occorrono ora volontà politica e risorse. Ed occorre evitare la rassegnazione.

Vedremo se inizierà a dare risposte a questo riguardo la Conferenza sul futuro dell'Europa proposta da Francia e Germania e in discussione al prossimo Consiglio Europeo alla cui preparazione e svolgimento l'Italia dovrebbe dare un contributo determinante come ha sempre fatto in tutte le fasi cruciali del progetto europeo.

Su questi temi do subito la parola al Presidente Prodi, che non ha certamente bisogno di presentazione, per la sua allocuzione introduttiva.

Seguiranno gli interventi di Vincenzo Celeste, Direttore Generale per l'Unione Europea al Ministero degli Esteri, dell'Ambasciatore Luigi Cavalchini, che ha vissuto in prima persona gran parte del processo di integrazione fin dalle prime fasi del funzionamento della CEE, della Dr.ssa Adriana Cerretelli, editorialista del Sole 24 Ore, attenta analista delle vicende europee, del Dr. Riccardo Perissich, già Direttore Generale alla Commissione e Capo di Gabinetto di diversi Commissari italiani, oltre che autore di pregevoli libri sul tema che oggi trattiamo, ed infine al Senatore Pier Ferdinando Casini, già Presidente della Camera dei Deputati che del progetto europeo è stato importante attore dal lato parlamentare.

Romano Prodi: vi sono grato per l'invito che mi avete rivolto. Il titolo che mi è stato assegnato è "Dalla stagnazione al rilancio". Il concetto di stagnazione presume che prima di questa vi siano state fasi di crescita nelle quali si sono potuti raggiungere obiettivi importanti: non li analizzerò, ma mi limito a ricordare che il disegno europeo è andato avanti, nonostante le difficoltà, per decenni e ha garantito la pace e il mercato comune. Si tende a dare tutto ciò per scontato, mentre molti di questi traguardi non lo sono affatto. L'Europa ha progredito basandosi su elementi concreti nella cornice di quello che affermava Jean Monnet: certo con molta più lentezza di quel che si sperava, ma sono stati compiuti passi in avanti fondamentali.

Nella storia dell'Unione Europea vi sono stati periodi di forti progressi e anche di grandi accelerazioni. Nel corso della mia presidenza alla Commissione Europea ho cercato di proseguire nella direzione del rafforzamento dell'Europa: con l'allargamento e la moneta unica si sono apportati cambiamenti radicali nella struttura politica ed economica dell'Europa.

Ma è il 2005 l'anno fatale per l'Europa: fatale perché Francia e Olanda bocciarono la Costituzione europea arrestandone il cammino. Da quel momento il potere è gradualmente passato dalla Commissione al Consiglio, passaggio che ha impresso un grande cambiamento in Europa. La battaglia era già in corso durante la mia presidenza, ma la Commissione manteneva ancora quella forza che le ha consentito di realizzare alcuni importanti obiettivi: la concretizzazione dell'euro, l'allargamento e anche la Costituzione stessa, pur se in seguito è stata bocciata. La frammentazione del potere non si è però arrestata e ci ha, inesorabilmente, condotto alla stagnazione di oggi, ossia alla mancanza di quelle decisioni che avrebbero invece potuto far continuare a progredire il progetto europeo.

Il primo punto da cui partire per analizzare quella debolezza e quella mancanza di decisioni, che poi hanno caratterizzato tutti i settori, è la politica estera. Unica eccezione sono stati i progetti di ricerca comune che hanno registrato passi in avanti, seppur non enormi. Anche il settore della difesa è stato oggetto di qualche progresso nel coordinamento e nella conduzione di alcune operazioni, ma non ha visto il vero cambiamento istituzionale forte che resta necessario. In politica estera vi è stato un momento in cui Francia e Gran Bretagna gareggiavano tra loro per conquistare il ruolo di "figlio prediletto degli Stati Uniti! I rapporti tra Europa e USA sono sempre stati caratterizzati da una lunga e fondamentale amicizia: per i Presidenti Bush e Clinton l'Europa era un punto di riferimento

insostituibile, certo un fratello "minore", ma un fratello. Per il Presidente Obama l'Europa era un amico, anche se l'Unione rappresentava solo una delle tante tessere che componevano la sua strategia di politica estera. È invece con l'elezione del Presidente Trump che l'Europa è diventata un elemento ostile per gli USA e abbiamo assistito ad un progressivo deterioramento del rapporto con gli Stati Uniti. Contemporaneamente, all'interno dell'Europa è aumentata la deriva di alcuni Paesi: il classico esempio sono quegli Stati che pur traendo il maggior vantaggio dall'essere parte della UE, rimangono ostili al concetto di Europa unita: Ungheria, Polonia e per un momento anche l'Italia ha fatto parte di questo gruppo di paesi. Allo scenario descritto ha contribuito anche la Brexit, inaspettata e sempre più incombente. Tutto ciò ha fatto sì che la stagnazione, la sospensione delle decisioni, apparisse come l'unico rimedio per andare avanti, o meglio per resistere, in questo contesto.

In teoria, il passaggio al Consiglio avrebbe potuto portare ad un vantaggio: trovare un nucleo forte nell'alleanza franco-tedesca. Ma neppure questo si è verificato: c'è stata invece una vera scissione tra i discorsi, i propositi, e i fatti realizzati, un elemento questo per nulla raro o strano in politica. Francia e Germania si sono spartite il potere: la politica estera è in mano ai francesi e quella economica è in mano tedesca e così, invece che avere un'Europa con un motore a due pistoni che vanno in armonia, abbiamo un'Europa con due motori a un pistone ciascuno. Infine anche la crisi sistemica che ha attraversato l'Europa ha avuto la sua parte nel demoralizzare lo spirito europeo.

Nonostante questo le ultime elezioni europee sono andate meglio rispetto alle previsioni: ne è emerso infatti che i sovranisti sono stati emarginati. Continua ad esserci però un lento declino dei socialisti e dei popolari e, al contempo, si è registrato un aumento dei liberali e dei verdi. Quindi per fronteggiare il pericolo sovranista sarà necessaria una coalizione sempre più ampia. Non ritengo l'attuale Commissione a rischio, o debole, perché la maggioranza sostanziale c'è, è abbondante e forte, quindi il lavoro può procedere. A complicare il quadro descritto è la crisi che colpisce i sistemi democratici, non solo in Europa, e che si manifesta da un lato nel conflitto tra il potere esecutivo e le forze parlamentari e dall'altro nel diffuso e popolare desiderio di accentramento di potere: i cittadini esigono risposte certe alle loro paure, al loro bisogno di protezione e tendono a preferire forme di governo sempre più forti. Dall'Asia all'America, fino in Europa, questo è il fenomeno che attraversa, con modalità diverse, tutto il pianeta. E questa è la più grande sfida per la democrazia che dovremo affrontare e che l'Europa non può perdere.

Tutti i giorni assistiamo a nuove tensioni commerciali, tutti i giorni si presenta e rimane saldo il problema americano e quello simmetrico cinese. Trump è bravo, in tale contesto, ad applicare la sua azione di divisione. Essendo lui molto forte, ma non dominante, cerca di attaccare un Paese dopo l'altro: prima distruggendo il WTO e poi indebolendo e dividendo l'Europa. Il problema in questione è concreto e drammatico.

Pensiamo alle imposte sui giganti del web. È chiaro che le imposte sui loro enormi profitti dovrebbero essere pagate dove questi profitti vengono prodotti. La frammentazione europea impedisce che ci presentiamo con questa semplice dottrina di fronte all'interlocutore americano, il quale può quindi imporre la propria volontà privando i paesi europei di legittime risorse. Il problema diventa più grave di giorno in giorno per le dimensioni dominanti che tali giganti assumono.

Per prendere lezione da un caso recente, anche se si tra di un'impresa non americana ma cinese, basta meditare sul fatto che Alibaba, durante il black friday, ha venduto 38 miliardi di dollari in beni. Di fronte a questi giganti che può fare l'Europa? Le uniche cose che sono state fatte riguardano il diritto d'autore. La necessità di rilancio è una questione quotidianamente presente.

Vediamo come si può affrontare.

Che cosa fare?

E' necessario che Francia e Germania ritrovino un accordo per far progredire il progetto europeo e in questo contesto si potrebbe pensare a nuove prospettive. Gli europei, infatti, amano l'Europa quando l'Europa agisce e decide. Il caso più evidente è l'Euro: al momento della sua costituzione vi

fu enorme il consenso per la moneta unica. E nei paesi dove si sono applicate misure di controllo, nel momento del passaggio che hanno impedito il raddoppio dei prezzi, i problemi che abbiamo avuto in Italia nei confronti dell'Euro non si sono verificati.

Se si prendono decisioni importanti i cittadini son con l'Europa. Se invece l'Europa si limita a esprimersi sulla "dimensione delle gabbie dei polli", per usare una metafora, alla gente non interessa più, si disaffeziona e si allontana dal progetto europeo.

Occorre quindi una nuova politica: la prima è quella sui confini dell'Europa che è stata abbandonata. I primi passi bisogna muoverli verso i Balcani che rappresentano solo l'1% del PIL europeo. Non si tratta di ridefinire i confini dell'Unione, ma di impedire che la Cina intensifichi la sua penetrazione in quest'area a scapito dell'UE.

Bisogna ricominciare ad attuare una politica improntata verso chi ci sta attorno. Occorre aprire dialoghi con diversi Paesi per instaurare sempre più rapporti di cooperazione, dalla Bielorussia al Marocco. Ci vorranno molti anni ma questo tipo di politica è indispensabile. Si deve cominciare da cose piccole e concrete. Quando ero Presidente della Commissione Europea proposi di istituire la Banca del Mediterraneo: mi risposero che c'era la BEI, ma una cosa è una banca europea, altra questione è una banca mista!

Un secondo punto è che non si sfugge alla difesa a cominciare dai coordinamenti industriali, assolutamente indispensabili.

E in terzo luogo occorre una politica estera che tenga a mente che i nostri veri problemi, quelli che generano incertezza, riguardano il Sud.

Gradualmente servono dei coordinamenti forti in politica estera: i classici esempi sono i temi dell'Iran e della Libia. In Libia l'Europa deve parlare con una sola voce: i paesi europei devono smetterla di agire da soli, perché così si aumentano conflitti e scontri.

Infine vi dovrà essere una correzione progressiva del protocollo di Dublino per poter affrontare in modo equilibrato il problema degli sbarchi e della migrazione che non può essere un problema solo dei paesi che si affacciano sul Mediterraneo.

Tutti questi, secondo la mia opinione, sono i passi che darebbero identità all'UE. Tali temi di rilancio europeo devono avere nell'Italia un proponente costante a Bruxelles.

Vincenzo Celeste: grazie Maurizio e grazie a tutti.

Io volevo proporvi una chiave di lettura diversa del tema di oggi, una lettura che cerca di individuare anche nella crisi di natura economica l'esistenza di una crisi di fiducia, nei confronti delle istituzioni europee e una crisi di fiducia tra gli Stati membri. Che diventa poi crisi di fiducia negli Stati membri in merito alla capacità di aggregarsi intorno a temi comuni.

Valutiamo come questo possa avere un impatto sulla strada per il rilancio.

Intanto, quello che mi sembra di dover dire è che la ragione della stagnazione non è solo nell'assetto istituzionale europeo incompiuto, ma è il prodotto della sovrapposizione di diverse crisi: quella dell'eurozona, della Brexit e dei migranti. La crisi dell'euro e quella dei debiti sovrani rappresentano il momento in cui si allarga il divario di fiducia tra gli Stati membri. La crisi dell'eurozona genera un grande sentimento di sospetto tra gli Stati Membri, anche perché, come dimostra il caso della Grecia, nasce dalla percezione di un mancato rispetto delle regole da parte di uno Stato membro. La crisi è stata poi amplificata in tutta Europa dal tipo di reazione in ambito UE: l'avvio di politiche di austerità che hanno prodotto, a loro volta, impoverimento e diffidenza nella stessa capacità dell'UE di trovare risposte adeguate.

Il modo in cui si è affrontata la crisi ha messo in luce l'incompiutezza del progetto europeo: un progetto abbastanza completo sul piano monetario, ma non su quello delle politiche economiche e di bilancio. La limitatezza degli strumenti utilizzati per affrontare la crisi e l'incapacità di trovare una soluzione è stata evidente. Si è arrivati fino al punto di vedere, al G8 del giugno del 2012, lo stesso Presidente Obama incoraggiare l'Europa a rilanciare la crescita abbandonando le politiche di austerità. D'altra parte è un fatto che un Paese come gli Stati Uniti, e in Europa un Paese fuori dall'Euro come il Regno Unito, abbiano saputo reagire in maniera completamente diversa e più

efficace alla crisi, con politiche monetarie e fiscali immediatamente espansive e non con misure restrittive e di austerità. Alla fine, tra luglio e agosto del 2012, è stata un'istituzione europea, più che gli Stati Membri, a salvare l'Euro e l'Europa, la Banca Centrale Europea sotto la guida illuminata di Mario Draghi, con il suo "whatever it takes".

La crisi di fiducia ha dato vita a una crisi di solidarietà, a sua volta riflessasi in una crisi identitaria.

In questo contesto di sfiducia sono infatti cominciate a prevalere visioni ed egoismi nazionali. In alcuni Paesi la crisi è diventata di natura identitaria facendo emergere differenze sostanziali tra gli Stati membri. È cominciata quindi a prevalere anche una sfiducia nella capacità di alcuni Stati di perseguire gli obiettivi e i valori che sono alla base dell'UE.

Prima citavo la Brexit. Anch'essa è il prodotto di questa sfiducia nella UE cui si è accompagnata una rivendicazione della propria identità. La Brexit dimostra anche che l'integrazione è reversibile e che appartenere all'UE rappresenta una scelta libera degli Stati.

E infine la crisi dei migranti è un'ulteriore prova dell'assenza di solidarietà e della sfiducia dei singoli Stati membri nei confronti della capacità della UE di trovare soluzioni comuni. Chiudere le frontiere nazionali diventa la misura estrema nella quale ciascuno Stato interessato si rifugia.

È questo panorama di crisi che ci ha portato alle elezioni del Parlamento Europeo. Vorrei sottolineare però un aspetto positivo di questa situazione: per la prima volta i temi europei sono stati in queste elezioni argomento di dibattito sui media nazionali, un dibattito che ha svolto una funzione quasi pedagogica nei confronti delle opinioni pubbliche. Ad esito delle elezioni, il Parlamento Europeo si è frammentato e quindi si sono moltiplicati gli attori. Non si tratta di cosa necessariamente negativa perché da un tale risultato ci aspettiamo auspicabilmente maggiore partecipazione ai lavori. La Commissione ha raccolto un grosso consenso, ma occorrerà poi valutarla alla prova dei fatti sui singoli provvedimenti.

Passo al capitolo rilancio.

Oggi per una volta, a mio avviso, dobbiamo capovolgere quelli che sono i termini dell'equazione che ha finora accompagnato la storia dell'Unione europea. Storicamente l'Europa ha sempre cercato di reagire alla crisi con una modifica dei trattati e degli assetti istituzionali. L'impressione che ho oggi è che è vero l'inverso: di fronte alla crisi i cittadini non sono interessati alle modifiche dei trattati, perché sono complesse da comprendere e non ne capiscono il collegamento con la possibile soluzione della crisi. I cittadini guardano infatti all'UE alternativamente come fonte di soluzioni di determinati problemi o piuttosto come ostacolo ad efficaci risposte alla crisi.

Occorre quindi ripartire dal cercare di ricostruire la fiducia come elemento politico. Occorre ricostruirla sia a livello degli Stati membri, sia all'interno degli Stati membri ricominciando dalle piccole cose che sono rilevanti per i cittadini, in modo tale da far comprendere che l'Europa è in grado di rispondere alle loro preoccupazioni. Bisogna ricominciare trovando soluzioni che riescano a risolvere i problemi.

Una possibile risposta che la nuova Commissione ci propone è la conferenza sul futuro dell'UE.

Stiamo ancora cercando di comprendere quale ne sarà la natura e come l'Italia potrà dare un contributo in modo tale da giocare un ruolo fondamentale, orientando il dibattito sui temi che più da vicino toccano il benessere e la sicurezza dei cittadini, a partire dall'ulteriore sviluppo del mercato unico, la lotta contro il cambiamento climatico, la riforma della "governance" economica e la gestione delle migrazioni.

Come Italia stiamo anche lavorando per incidere sul patto sulle migrazioni, preannunciato dalla Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen. A nostro avviso occorre parlare di una politica migratoria comune. Qui c'è un problema d'impostazione: finora abbiamo cercato di affrontare il fenomeno delle migrazioni avvalendoci solo degli strumenti offerti dal sistema d'asilo comune. Ma nel Trattato esiste anche un articolo (l'articolo 79 del Trattato sul Funzionamento UE) che parla di politica comune delle migrazioni, che include anche il tema delle migrazioni legali.

Un ultimo punto al quale guardare in vista di un rilancio del progetto europeo, è il ruolo dell'UE come attore globale. I tedeschi e i francesi ci parlano di sovranità europea e hanno probabilmente

ragione nel senso che occorre rendere l'UE soggetto unitario sul piano internazionale, in grado di difendere i propri interessi alla pari di quanto fanno oggi gli USA, la Cina o la Russia. Qui mi sembra che ci sia ancora molto da fare: se non riusciamo neanche a far partire il negoziato sull'allargamento all'Albania e alla Macedonia del Nord, non credo che riusciremo a fare grandi passi avanti.

Il nostro compito è quindi quello di andare a ricostruire la fiducia oramai perduta da tempo, la fiducia sia nel progetto europeo, sia tra gli Stati membri che di questo progetto devono essere i veri protagonisti.

Luigi Guidobono Cavalchini: prima di condividere con Voi qualche riflessione sulle linee-guida del processo d'integrazione del nostro Continente vorrei aggiungere, a proposito del ruolo essenziale dell'Italia in Europa di cui ha poc'anzi parlato il Presidente Romano Prodi, un ricordo personale: un ricordo che si rifà al momento in cui, a seguito dell'incontro di Francoforte del marzo 1978 tra il Cancelliere Helmut Schmidt e il Presidente Valery Giscard d'Estaing, s'era deciso di passare dal c.d. "serpente" al Sistema Monetario Europeo. Ebbene, dall'Eliseo in quei mesi pervenivano quasi settimanalmente a Palazzo Chigi pressanti esortazioni perché la Francia non fosse lasciata sola - senza l'adesione dell'Italia, cioè - a misurarsi con la Repubblica Federale Tedesca fin dal momento della prevista entrata in vigore nel 1979 dello SME. L'adesione del nostro Paese al meccanismo dei cambi era stata data dal Presidente del Consiglio nell'autunno del 1978.

E veniamo al nocciolo del tema che abbiamo davanti. Torna alla mente il Saggio, dedicato alla globalizzazione intelligente, in cui Dani Rodrik si richiama al concetto di "political trilemma of the world economy" osservando come sia praticamente impossibile perseguire simultaneamente la democrazia, l'autodeterminazione nazionale e la globalizzazione economica. In altri termini o accetto la globalizzazione con lo Stato-Nazione e allora non posso essere democratico (e il riferimento alla Grande Potenza asiatica non è casuale); o accetto la democrazia e lo Stato Nazionale escludendo, dunque, la globalizzazione e, allora, dichiaro la guerra dei dazi. Nel terzo corno del trilemma ricade, invece, l'Europa che vorremmo, democratica, globalizzata e composta da Stati disposti, perché troppo deboli se considerati isolatamente, a operare l'atto, seppure graduale, di rinuncia a una parte della loro sovranità nazionale; a cominciare - come la storia ci insegna - dal desistere dal gestire le rispettive economie nell'esclusivo loro interesse. Ragionevolmente riteniamo che una simile rinuncia non la facciano o non la faranno mai paesi come la Cina, la Federazione Russa e gli Stati Uniti d'America.

Ora, di fronte alle tante sfide che occorre affrontare - e che riflettono un certo qual ripiegamento delle nostre comunità nazionali su se stesse quale derivato di una disposizione d'animo ostile ai valori fondanti della cultura occidentale basata sull'uguaglianza di tutti di fronte alla legge, sul primato della libertà individuale, sulla democrazia rappresentativa e sul libero mercato - dobbiamo chiederci quale sia il ruolo che la solidarietà è chiamata oggi a svolgere: tenendo presente, naturalmente, che non possiamo né dobbiamo accettare un processo d'integrazione europea ancorato alla presa in carico dei meri aspetti economici e finanziari. In altri termini, dobbiamo allargare il nostro orizzonte - e non fingendo di essere miopi - fino ad abbracciare, e non soltanto a parole, le condizioni che potrebbero aiutarci a creare una coesione sempre più stretta tra i popoli del Vecchio Continente: e ciò facendo tesoro, naturalmente, sia dei benefici che degli errori del passato.

La solidarietà ha dietro di sé una lunga storia a cominciare dal Fondo Sociale Europeo istituito con il Trattato di Roma, cui s'era aggiunto, con il primo allargamento del 1973, il Fondo di Sviluppo Regionale. Negli anni ottanta, attraverso i fondi strutturali, gli stanziamenti dei fondi nel bilancio comunitario da destinare alla **politica di coesione** avevano fatto registrare un consistente aumento motivato dalla Commissione come la necessaria contropartita del grande mercato interno contemplato nell'Atto Unico del 1985 (Atto Unico - sia detto tra parentesi - che Jacques Delors nelle sue Memorie aveva qualificato come "*mon traité préféré* " avuto riguardo alla circostanza che la successiva previsione nel Trattato di Maastricht del 1992 dei tre pilastri - l'economia e il sociale, la Politica Estera e di Sicurezza Comune e gli Affari Interni e di Giustizia – era a suo giudizio in

contrasto con la volontà, manifestata nell'Atto Unico (cito) *"di riunire in un solo insieme le competenze che gli Stati Membri intendono assumere in comune nei settori politico e economico"*.

Più precisamente, proprio l'Atto Unico prevedeva - accanto ad una prima riforma della PAC, all'aumento, come ho testé ricordato, delle risorse di bilancio con particolare riguardo all'aggiunta di una nuova risorsa propria e alle modifiche apportate alla sua disciplina - il raddoppio degli stanziamenti a carico dei Fondi di Sviluppo Regionale, Sociale e d'Orientamento e di Garanzia Agricola; ma ciò che più qui m'importa di sottolineare è che quella rivisitazione dei fondi strutturali, motivata espressamente con la necessità di rafforzare la coesione economica e sociale, conteneva l'elenco dei cinque obiettivi da perseguire e cioè, per ordine di priorità, l'aiuto alle regioni in ritardo di sviluppo, l'assistenza alle regioni industriali in declino, la lotta contro la disoccupazione di lunga durata, l'immissione dei giovani nella vita lavorativa e lo sviluppo rurale (quest'ultimo in funzione anche di regolare i processi d'urbanizzazione).

Oggi i Fondi detti di coesione operanti nell'UE (e che dovrebbero soddisfare l'obiettivo di dare contenuto concreto alla nozione di solidarietà) ammontano a cinque e cioè il Fondo Sociale Europeo, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo di Coesione, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (che ha sostituito il FEOGA) e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca; e i relativi stanziamenti, che ammontavano a 68 miliardi di euro nella programmazione 1988-1993 saliti a 168 miliardi nel periodo 1994-1999, erano pari nel periodo 2000-2006 a 213 miliardi. Per la programmazione 2014-2020 la politica di coesione può contare su 350 miliardi corrispondenti al 32,5% del bilancio totale da destinare in via prioritaria alla costruzione di strade, alla protezione dell'am**bie**nte, a investimenti nelle imprese innovatrici, alla creazione d'occupazione e alla formazione professionale.

Ciò detto, dobbiamo ricordare che la politica di coesione dell'UE non ha sempre riscosso presso le opinioni pubbliche degli Stati Membri eccessivi entusiasmi a causa di sprechi, di rallentamenti nell'esecuzione delle opere, del rigore finanziario imposto ecc. senza contare che ad essa si contesta la circostanza d'avere, in ultima analisi, apportato non pochi vantaggi commerciali ai 15 Stati Membri contributori netti.

E' importante ricordare che la Strategia 2020, adottata dagli Stati Membri nel Consiglio Europeo del 25-26 marzo 2010, aveva messo l'accento su una "*crescita intelligente, durevole e inclusiva*" affidata al conseguimento di cinque obiettivi cifrati in termini d'occupazione, d'investimenti, di clima e d'energia, d'educazione e di lotta alla povertà. Una strategia, dunque, facente leva sulla conoscenza e sull'innovazione per conseguire quel tasso d'occupazione elevato che è produttivo, appunto, di coesione sociale; senza contare che essa, nel perseguire un processo di crescita durevole in termini sia di competitività sia di protezione dell'ambiente, intende creare i presupposti per l'Europa di una crescita sostenibile.

Ma quale conclusione dobbiamo trarre dalla *vision* che hanno la Commissione e gli Stati Membri nel delineare e perseguire la politica di coesione? A me sembra che questa *vision* consista essenzialmente nel mettere a confronto realtà territoriali talvolta prospere e talvolta meno prospere allo scopo dichiarato di creare prima o poi un mercato unico: dimenticando, invece, che se l'obiettivo finale che dobbiamo porci è di superare le differenze esistenti tra le collettività che insistono sul territorio di tutti gli Stati Membri per creare una società integrata europea dobbiamo allora si deve fare entrare in linea di conto, accanto alla competitività che stimola e alla cooperazione che rafforza, la solidarietà che, come sosteneva Delors, è chiamata a unire. Entrano in sostanza in gioco, al di là del completamento dell'UEM, la nostra capacità e il nostro impegno per dare un contenuto concreto – non vuoto, dunque, di parole e di dichiarazioni magniloquenti - alla nozione di cittadinanza europea.

Qui torna alla memoria quanto ci ha insegnato Jean Jacques Rousseau quando sosteneva che il cittadino è un essere eminentemente politico che non esprime un interesse personale ma incarna l'interesse generale: di qui, dunque, la costruzione di un'Europa politica e sociale che della quale l'Europa economica è una componente sì essenziale dalla quale non dobbiamo prescindere ma non la sola. "*Bisogna riconoscere* - diceva nell'aprile del 1954 Alcide De Gasperi - *che la vera e solida*

garanzia della nostra unione consiste in un'idea architettonica che sappia dominare dalla base alla cima, armonizzando le tendenze in una prospettiva di comunanza di vita pacifica e evolutiva". In altri termini, se oggi l'Europa è in preda ad una crisi - certamente la più grave da quando è iniziato negli anni cinquanta, per merito di forze politiche intelligenti e costruttive oggi marginalizzate, il processo della sua integrazione - ciò è dovuto anche al fatto d'avere trascurato che a Maastricht si era istituita la cittadinanza europea che non può avere altro obiettivo che lo sviluppo di un'identità europea.

Quale conclusione trarre allora se non quella che, a distanza di più di vent'anni dal Trattato di Maastricht, la nostra Unione soffre di un duplice male riconducibile alla percezione di un'istituzione, da un lato, tecnocratica e, sostanzialmente, economica e, dall'altro, considerata troppo distante rispetto alle attese dei cittadini che ne fanno parte?

Proprio il riconoscimento, consacrato dai Trattati, dell'esistenza di una cittadinanza europea ci porta a vedere in essa la giustificazione di quella sovranità europea che non è per niente - come sostiene una personalità d'elevato livello - sinonimo di "potenza"; bensì l'insieme di quelle attribuzioni legislative, esecutive e giurisdizionali in capo all'Unione Europea che non annullano tuttavia del tutto le sovranità dei singoli Stati Membri. Più precisamente direi che la sovranità in capo all'Unione supera in qualche modo le sovranità nazionali e non è dovuto al caso il fatto che i nostri Padri fondatori siano stati, proprio perché nati e vissuti in territori di confine, i "provocatori" diretti di un processo avente come obiettivo il superamento, seppure graduale, delle barriere frontaliere tra gli Stati aderenti al processo d'integrazione politica. La constatazione, poi, che il Trattato di Lisbona contempli che uno Stato Membro possa recedere dall'Unione ma taccia sulla possibilità che esso receda dalla moneta unica pur restando nell'Unione porta a ritenere che il trasferimento di sovranità nazionali all'Unione stessa contribuisca a dare sostanza a se stante ad una nozione di sovranità che, tenuto conto anche del suo potenziale raggio d'azione, supera la nozione di sovranità nazionale.

Ora l'abbandono di una logica intergovernativa nel processo d'integrazione europea non può essere avulso dal pieno coinvolgimento delle opinioni pubbliche degli Stati Membri; e aveva ragione Romano Prodi quando nell'Aula di Strasburgo in occasione dell'insediamento della Commissione da lui presieduta sosteneva (cito) che *"i nostri concittadini reagirebbero con fastidio e perplessità di fronte ad un'Europa che sembra passare il tempo ripiegata su se stessa alle prese con una riforma istituzionale che non finisce mai"*; e aggiungeva che *"l'ultima cosa che ci vuole in questo momento è estraniare ancora più da noi i cittadini europei"*. E il suo appello affinché le Istituzioni fossero non soltanto più efficienti ma sapessero soprattutto suscitare l'entusiasmo dei cittadini europei rispecchiava - alle soglie della Conferenza Intergovernativa di revisione dei trattati e del processo d'allargamento - un'esigenza più che mai tremendamente attuale: quella d'una autentica riforma in vista di un'era nuova comportante il consapevole coinvolgimento dei parlamenti nazionali e dei cittadini per un obiettivo di ampio respiro sul futuro del Vecchio Continente.

E' stato molto acutamente osservato come soltanto in questa ristretta appendice del continente euroasiatico cui apparteniamo si sia manifestato nel corso dei secoli quell'inquieto sviluppo delle relazioni umane che ha dotato i suoi popoli, attraverso guerre fratricide e rivoluzioni, speranze caparbiamente coltivate e sogni tenacemente perseguiti, di una persistente inquietudine nel ricercare nuove forme di convivenza civile. E sono proprio i tentennamenti dei governi nel definire un preciso disegno politico che hanno sospinto le società nazionali, e soprattutto le nuove generazioni, a nutrire perplessità, diffidenze e opposizioni.

Ora, la complessità del momento in cui viviamo, caratterizzato tra l'altro, da profonde fratture sociali, dalla propagazione di sacche di malcontento importanti e da processi di produzione e di scambio trasformati e ottimizzati dalle tecnologie digitali, c'induce a ritenere indispensabile quella elasticità delle strutture di potere che, come l'esperienza c'insegna, difficilmente può essere realizzata in ambiti ristretti quali sono quelli delle singole Nazioni. E ciò è vero non soltanto per riparare a quella "zoppia" di cui parlava Carlo Azeglio Ciampi tra moneta unica e unione

economica ma anche per dare alla proiezione esterna dell'Unione lo spessore necessario per fare sì che essa parli con una voce sola superando così le stridenti dissonanze attuali. Al riguardo, il quarto obiettivo contemplato nell'Agenda strategica 2019-2024 adottata nel giugno scorso dal Consiglio Europeo fa riferimento ad una strategia capace di rispondere alle grandi sfide mondiali a partire dai temi migratori per poi estendersi alla prospettazione di un'ambiziosa politica di vicinato e alla proposta di un partenariato con i Paesi dell'Africa. Sempre in tema di proiezione esterna dell'Europa si declina la necessità di rendere più reattive rispetto al passato la Politica Estera e di Sicurezza Comune e la Politica Europea di Sicurezza e Difesa.

Un'ultima osservazione. La necessità di fare ricorso ai meccanismi di cooperazione rafforzata - peraltro previsti dai trattati e collaudati con il passaggio alla cosiddetta terza fase dell'Unione Economica e Monetaria per consentire ad alcuni Stati Membri di procedere con maggiore speditezza di altri sulla via dell'integrazione - acquista nell'attuale delicato momento un'importanza particolare avuto riguardo anche all'impellente necessità di colmare gli squilibri esistenti in delicati settori quali quelli della previdenza e della sicurezza sociale.

Adriana Cerretelli: buongiorno a tutti e grazie dell'invito. Cercherò di essere breve e di raccontarvi l'Europa vista con l'occhio della giornalista. Io trovo che la realtà europea abbia cambiato globalmente la storia: l'abbia cambiata, non che continui a cambiarla! L'UE è caduta in una sorta di buco nero in cui il dialogo corre sul piano dell'irrealtà.

Viaggiamo nel regno dell'irrealtà perché, per esempio, insistiamo sul ruolo di Macron come guida dell'Europa. Confesso che all'inizio anche io come molti avevo visto in lui un leader capace di rilanciare l'Europa. Invece no, almeno per ora. Ogni anno si stila una sorta di pagella delle leadership politiche in Europa: quello che mi colpisce è che quest'anno Macron compare al primo posto, Angela Merkel è retrocessa al terzo. Pensare Macron come qualcuno che traina è assurdo perché le sue varie proposte di rilancio e riforme europee, dalla Sorbona in su, non hanno raccolto consensi né alleati tra i partner Ue, men che meno hanno conquistato la Germania della Merkel.

Si continua a parlare di Macron come di un'àncora, oggi il New York Times l'ha bollato come il grande "*demolitore*". Il New York Times può apparire di parte, soprattutto dopo che Macron ha accusato la Nato è essere "decelebrata". Ma è difficile non vedere nell'attacco del presidente francese alla Nato la volontà di leadership europea che però non riesce ad affermarsi. Nei fatti la Germania oggi ha un rapporto d'incomunicabilità con la Francia e Macron si trova spesso isolato.

L'UE ha sempre fatto passi avanti grazie al motore franco-tedesco: non per scelta ma piuttosto perché quel motore racchiudeva e riassumeva gli interessi dei diversi Paesi membri. Oggi, dopo l'allargamento, non è più così. La Germania ha idee e zone di influenza a Est che esprimono spesso posizioni e interessi divergenti rispetto a quelli della Francia, che non ha bacini d'influenza altrettanto definiti. Con l'aggravante che le vecchie sintonie vanno sempre più appannandosi con la nuova Germania che va emergendo.

Oggi siamo di fronte ad un'Europa che dovunque crea muri al proprio interno, è spaccata dalla crescente presenza dei nazionalismi, più o meno implicitamente sovrani. Anche quando i partiti tradizionali sembrano reggere l'urto, ne restano comunque condizionati.

Se questo è vero, che tipo di auto-rilancio può partorire l'Europa?

L'Europa finora è rimasta immobile, seduta sullo status quo perché i suoi maggiori Paesi non sono più d'accordo tra loro: certo, c'è la questione italiana, la nostra rumorosa assenza dalla scena politica ma anche Francia e Germania in fondo non si sono mai intese sul tipo di Europa che vogliono e ora forse comincia a essere troppo tardi.

Concludo: il rilancio dell'UE è urgente e avremmo dovuto realizzarlo ben prima, visto le enormi sfide che ci impone la globalizzazione; al momento non sono sicura che possano crearsi le condizioni favorevoli per riuscirci. Se la crisi del rapporto franco-tedesco non sarà superata, difficilmente si potranno risolvere gli innumerevoli problemi collaterali che affliggono l'Ue. Il rilancio è imperativo ma come? Credo che si dovrebbe ripartire dal basso cominciando a

riconquistare il favore dei cittadini. Non è facile. Per questo non so se l'UE prima o poi riuscirà a riprendersi o non finirà invece piano piano per cessare di esistere.

Riccardo Perissich: comincerò con l'Italia. Personalmente sono molto pessimista sulla collocazione dell'Italia in Europa dopo la vicenda del MES, perché è difficile ora parlare in termini seri di questioni europee.

Non ho una particolare antipatia per gli euroscettici. Quelli che mi sembrano più dannosi sono coloro che si proclamano europeisti con lo slogan "Europa si! Ma non così!", dove il "non così" vuol dire un'Europa irreale. Nel momento in cui l'opinione pubblica scopre che il "non così" è irreale, affermano che hanno ragione gli euroscettici che vogliono uscire.

Ma come siamo arrivati a questa situazione di instabilità? Lo dico attraverso uno slogan! L'Europa attuale tradisce quello che volevano i padri fondatori. Ma non è vero! Se i padri fondatori potessero vedere quello che si è costruito, ne sarebbero orgogliosi!

In Italia c'è stato un costante travisamento della realtà, che mi è capitato di chiamare la "sindrome di Ventotene" secondo cui la base della costruzione europea è Ventotene.

L'Europa è stata fondata da Jean Monnet con un altro metodo. Ma agli italiani è stato raccontato che l'UE è una federazione in formazione.

Oggi paghiamo le conseguenze del mito di Ventotene. Ma dietro questo mito c'era un apparato statale, la Farnesina e la Banca d'Italia, che lavoravano sull'UE reale.

Quando l'UE ha smesso di produrre benefici visibili, la "sindrome di Ventotene" si è tramutata nella "sindrome di Calimero" e ci portava a dire che tutti ce l'avevano con noi.

La discussione sul MES lo sta a dimostrare. È questa la sindrome che sta alimentando l'euroscetticismo e anche "l'Europa sì ma non così".

Vengo al tema del convegno: io sono convinto che l'umanità passa il 70% del suo tempo a cercare di evitare catastrofi, il 20% a generarle e il 10% a progredire, quindi non credo nel rilancio.

Abbiamo vissuto dei momenti di rilancio ma sono stati eccezionali, trascorriamo oggi una fase di stagnazione e dobbiamo trovare il modo di evitare ulteriori danni. La storia è fatta di crisi, di gestioni e ogni tanto di progressi e ora siamo nel momento della gestione delle crisi.

Quale é la ragione della stagnazione? Io ho assistito a molte crisi ma mai ho sperimentato un livello di sfiducia reciproca simile. Questa sfiducia è generata da diversi problemi: in prima istanza c'è il problema dell'est e io non lo sottovaluterei per due ragioni: noi siamo molto ben equipaggiati per combattere i conflitti d'interesse, mentre lo siamo meno quanto ai conflitti di valori; non possiamo, in secondo luogo, esimerci dallo stabilizzare l'arco tra il Baltico e l'Adriatico.

Non sottovalutiamo, inoltre, la ribellione dei Paesi intorno all'Olanda. Tradizionalmente i piccoli Paesi sono sempre stati coloro che volevano l'integrazione; ora non è più così.

Altro punto da tenere sotto controllo è la questione tedesca perché la Germania ha perso il controllo di questa zona dell'UE. Questo ci porta a parlare del rapporto franco-tedesco, ma per quale ragione questo rapporto è così importante? Lo è perché sono due Paesi storicamente in contrasto tra di loro su tutto. Eppure nulla si sarebbe fatto se non ci fosse da entrambe le parti uno sforzo continuo nel cercare il dialogo.

Ci vuole una dose di volontarismo enorme, il problema è che questo fattore manca per due ragioni. Per prima cosa bisogna iniziare dall'immobilismo tedesco: la Germania è immobile e in un'infinita transizione politica. La Germania resta tuttavia centrista. Anche se i socialisti tedeschi, come tutti quelli del mondo, quando perdono le elezioni sbandano a sinistra. La cosa interessante che sta avvenendo in Germania è l'evoluzione dei verdi, i quali possono giocare un ruolo importante nel futuro.

Oggi, 5 dicembre, si testa la credibilità di Macron. In Francia una delle riforme più importanti è quella delle pensioni e se Macron non riuscirà ad attuarla probabilmente vincerà le elezioni ma non riuscirà a governare. Vedremo.

Il problema è che Macron la sua partita la sta giocando male: non conosce la Germania, è inesperto e circondato male. Dall'altro lato dell'equazione c'è l'immobilismo tedesco. Il nostro obiettivo oggi è quello di cercare di limitare i danni.

Detto questo, i problemi sono urgenti, alcuni di più lungo periodo e alcuni da affrontare ora, come per esempio la competitività su cui incidono le politiche sul clima, problema estremamente complicato, e l'aggressività cinese. Vorrei soltanto far notare che il documento più avanzato su quest'ultimo tema proviene dal Governo olandese che propone di affidare alla Commissione europea la decisione se un investimento estero sia compatibile o meno.

Passiamo ora all'euro: penso che non si avranno grossi cambiamenti ed è un peccato.

Quanto all'immigrazione, l'accordo di Malta è stata ottima cosa, ma solo perché i migranti non arrivano più. Se fossimo rimasti agli arrivi degli anni precedenti, quest'accordo non avrebbe mai avuto luogo. Si tratta di tema molto delicato e credo che il problema dell'immigrazione si possa gestire come intendeva fare Minniti, ovvero controllando i flussi e trasformandoli da irregolari in regolari. Tuttavia, fino ad ora, abbiamo rovesciato l'ordine delle priorità cercando di occuparci della ripartizione prima di aver affrontato il problema delle frontiere.

Sulla politica estera e di difesa, non ripeto quello che ha enfatizzato già Prodi. Tutto gira intorno agli Stati Uniti e, secondo la mia opinione, il nostro problema non è d'equilibrio tra la Cina e gli USA. I nostri problemi scaturiscono in realtà dai rapporti con gli Stati Uniti.

Gli accordi con gli americani sono molto più importanti di quello che si pensi, ma Trump sta distruggendo quello che si era creato.

L'Europa vive un paradosso con gli americani: se gli americani sono molto presenti li sentiamo come imperialisti; se si allontanano, c'è paura dell'abbandono. Loro invece, se noi ci affidiamo alla loro tutela, ci etichettano come pacifisti; se invece cominciamo a fare difesa, ci accusano di voler indebolire la NATO. In tutto questo come se ne esce nel fare progetti? Quando a Monnet si presentava un grande progetto chiedeva da dove si iniziava, ma io direi che non ha importanza da quale problema si inizia, acquista rilievo piuttosto che qualcosa si stia facendo. Se questo succede, allora la fiducia potrà tornare.

Pier Ferdinando Casini: io non ho nulla da aggiungere perché sono totalmente d'accordo con quanto detto dai miei colleghi in precedenza. Vorrei soffermarmi soltanto su un punto: noi siamo un po' come il vecchio partito comunista polacco, incerto tra il nuovo che non riesce a costruire e il vecchio che non riesce più a difendere. In questo senso, il resto del mondo non ci aiuta, perché siamo in un contesto di caos globale. Quando il principale azionista dell'Occidente prosegue in una sistematica opera di demolizione dell'Occidente stesso dando voce a tutti i sentimenti più repressi del mondo americano, voi capite bene che qualche problema si presenta. Stiamo lottando contro una sfida globale grandissima in cui Trump sta sistematicamente creando disordine purché sia lontano dagli Stati Uniti.

La Siria ha dato la possibilità alla Russia di tornare a pieno titolo nel Mediterraneo, e non solo: questo Paese gioca un ruolo fondamentale anche negli equilibri fra la Libia e l'Egitto. La Russia è tornata nel Mediterraneo e gli americani hanno attuato un vero e proprio processo di ritiro e di disinteresse, iniziato con Obama e continuato con Trump.

Prima si è accennato al Venezuela. Nella vicenda venezuelana, i più ingannati sono proprio tutti quei rappresentanti dell'opposizione che hanno creduto, si sono alimentati delle aspettative americane e ora si trovano senza aiuti. Io sono convinto che agli americani fa comodo il disordine in Venezuela soprattutto per l'acquisto di petrolio a basso costo.

La creazione di disordine rassicura gli americani. Il vero argomento da usare con l'opinione pubblica - e dovrebbero farlo anche i leader del Vecchio Continente - è che noi europei siamo del tutto irrilevanti nel mondo se non ci mettiamo assieme e, proprio per questo, dovremmo cogliere l'opportunità di dotarci di una capacità di difesa comune. A me così non sembra, ma il tema della politica estera e di difesa è ineludibile.

Dove si vede la mancanza di un disegno di Macron? La Francia si trova all'interno del Consiglio di Sicurezza ed è una potenza nucleare; solo questo le permetterebbe di avere un ruolo centrale nell'Unione per il suo rilancio. Io credo che se riuscissimo a spiegare che ne va della nostra salvezza, forse tra trent'anni potremmo trovarci in una situazione diversa. La realtà è che siamo tutti paralizzati dalle difficoltà e dalla vigliaccheria perché non si vuole contrastare - come si dovrebbe - il sovranismo nazionale. Oggi la classe dirigente utilizza le paure delle persone per ottenere voti.

Noi europeisti siamo considerati parte dell'establishment che nel difendere l'Europa difende i propri interessi. In realtà, noi abbiamo delle responsabilità, soprattutto nel rilanciare il dialogo tra i giovani che sono sì europei, ma non ancora europeisti.

Ambasciatore del Principato di Monaco Robert Fillon: buongiorno a tutti, oggi volevo presentare la contraddizione che stiamo vivendo come Paese. Noi ci troviamo fuori dall'Europa ma siamo nello stesso tempo nell'Europa perché siamo molto integrati a livello geografico, politico e giuridico. Siamo già da quattro anni con l'Europa e, nonostante la Commissione sia stata cambiata, non abbiamo ottenuto nulla. Abbiamo una vera e propria perplessità visto che credo che il nostro sia un caso veramente semplice da risolvere e quindi, se non è in grado di rispondere alle nostre esigenze, come può l'Europa trattare temi molto più complessi?

Amb. Carlo Trezza: tra i mille problemi che sono stati posti, vorrei concentrarmi solo su uno, cioè quello delle crisi delle democrazie liberali. Non credete che sia dovuta al fatto che i nostri Paesi siano in una campagna elettorale permanente? Appare inevitabile quindi che i nostri dirigenti, piuttosto che amministrare, facciano propaganda. Non si potrebbe ovviare a questo problema con l'istituzione di un *election day* per cui le elezioni si concentrano tutte in un certo periodo, invece che mantenere questo disordine attuale?

Amb. Guido Latella: vorrei continuare sulla linea del Presidente Casini. Nel linguaggio politico e giornalistico si parla sempre più di Europa come oggetto piuttosto che soggetto di politica internazionale, dunque quale preda degli interessi statunitensi, cinesi e russi. Visto che il tema di questo *panel* è il rilancio, come pensiamo di gestire la situazione che stiamo vivendo e qual é la situazione futura?

Riccardo Perissich: vorrei rispondere rapidamente all'Ambasciatore Trezza. È evidente che la democrazia liberale stia attraversando un momento di transizione, tuttavia non credo che ci sia una crisi della democrazia in quanto tale.

L'Europa è la zona del mondo dove l'umanità è la più prospera e socialmente coesa da sempre. Spesso ce ne dimentichiamo. Abbiamo un sistema economico, che va sotto il nome di economia sociale di mercato, che è il miglior sistema economico che sia mai stato applicato.

La democrazia è stabile se l'alternanza al potere non produce movimenti estremi del pendolo. Se paragoniamo le democrazie continentali alle due grandi democrazie anglosassoni, il continente europeo è abbastanza stabile. Il sistema funziona e garantisce stabilità. Ciò non toglie che abbiamo enormi problemi, in Europa e nei nostri paesi. Ma parlare di crisi della democrazia liberale, almeno per quanto riguarda l'Europa continentale, è eccessivo. Forse l'Italia è un caso speciale, ma allora la discussione ci porterebbe troppo lontano.

Le istituzioni europee nel complesso funzionano, ma l'Europa va avanti solo se i governi sono d'accordo e può agire soltanto se i governi accettano di delegare. Ho utilizzato il paradosso del gatto di Schrodinger: il sistema non è comunitario o intergovernativo; è in generale le due cose contemporaneamente.

Romano Prodi: ho annotato alcuni temi su cui riflettere.
1. Democrazia liberale: tema molto sentito. L'unica risposta che si può dare a chi la critica per la sua inefficienza e la sua lentezza è che essa garantisce i grandi valori ai quali siamo affezionati ma è

chiaro che la democrazia va riformata e rinnovata. La frammentazione e moltiplicazione dei partiti fa sì che sia sempre più difficile formare il governo in qualsiasi Paese.
2. Secondo la mia opinione, ci vuole una corte dei conti per evitare che i Paesi europei falsifichino i conti! Mi ricordo che quando in Commissione io proposi di istituire una Corte dei Conti Europea alcuni rappresentanti del Nord Europa insorsero dicendo che erano soldi spesi inutilmente! Perché non si voleva un passaggio avanti dell'Europa. È chiaro che la Grecia ha potuto falsificare i bilanci anche perché non vi era alcun controllo.
3. Obama Trump e l'atlantismo: per Obama il Pacifico e l'Atlantico erano la stessa cosa ma ora l'atlantismo per qualcuno dovrebbe essere un patto contro la Cina.
4. Europa dell'est: un problema su questo tema è un po' più complesso. Il classico esempio è l'impossibilità del rapporto tra gli inglesi e l'Unione Europea. Il primo giornalista a demolire la credibilità inglese è stato lo stesso Boris Johnson da giovane.
L'est non è decisivo, ma c'è qualcosa che mi turba, il cosiddetto 17 +1, dove la Cina ha creato un accordo con 16 paesi dell'Est e poi si è aggiunta è la Grecia, il cui scopo è quello di dividere l'Europa.
L'est è diventato il chiavistello con cui i cinesi possono spaccare l'Europa, ma in questo sbagliano perché hanno bisogno dell'UE (dell'intera UE) come grande cuscinetto nella tensione contro gli Usa.
Intendiamoci, il mondo sta cambiando e c'è ormai più commercio verso est che verso ovest e ne dobbiamo tenere conto. Macron ha in mano il rilancio dell'UE: la messa in comune del seggio francese nel Consiglio di Sicurezza e della bomba nucleare gli garantirebbero una leadership politica senza pari, ma così non è.
Un'ultima considerazione: non esistono leader a causa delle frammentazioni interne.
Concludo con la mia solita parabola delle caravelle: noi siamo italiani e nel Rinascimento eravamo primi in tutto, ma dopo la scoperta dell'America siamo rimasti divisi E non in grado di costruire i galeoni adatti al nuovo traffico. Come risultato siamo stati cancellati dalla carta geografica per quattro secoli. Lo stesso sta avvenendo oggi per gli Stati europei che, da soli non sono in grado di costruire i nuovi galeoni, che sono Apple, Google, Alibaba ecc ecc. Tutti americani o cinesi!!!!