

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

DIALOGHI DIPLOMATICI

256

**AUTONOMIA STRATEGICA DELL'UE E
RAPPORTO TRANSATLANTICO**

(28 marzo 2022)



CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1 - 00135 ROMA
tel.: 06.36914455

e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link <https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>

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

DIALOGHI DIPLOMATICI

256

AUTONOMIA STRATEGICA DELL'UE E RAPPORTO TRANSATLANTICO

(28 marzo 2022)



Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Direttore Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza Ambasciatore Pasquale FERRARA e del Generale Vincenzo CAMPORINI, già Capo di Stato Maggiore della Difesa

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

Maria Assunta ACCILI, Giancarlo ARAGONA, Paolo CASARDI, Gabriele CHECCHIA, Patrizio FONDI, Maurizio MELANI, Elio MENZIONE, Laura MIRACHIAN, Stefano RONCA, Antonio ZANARDI LANDI.

Maurizio Melani: ringrazio innanzi tutto l'Ambasciatore Pasquale Ferrara e il Generale Vincenzo Camporini, con i quali molti di noi hanno avuto in tante occasioni l'opportunità di lavorare insieme, per aver accettato il nostro invito a partecipare a questo Dialogo Diplomatico su un tema la cui rilevanza è oggi quanto mai evidente in relazione ad eventi che al centro dell'Europa sembrano destinati a determinare una svolta al quadro complessivo della sicurezza in Europa.

Il concetto dell'autonomia strategica dell'Unione Europea, oggetto del nostro incontro, è ovviamente collegato a quello dello sviluppo di una difesa comune europea. Si tratta di un tema impostato già con il Trattato di Maastricht quando il suo sviluppo era stato posto dalla Francia tra le condizioni del suo assenso all'unificazione tedesca.

Il secondo pilastro di Maastricht che riguardava appunto la politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e difesa conobbe un salto di qualità in relazione all'esigenza posta dai conflitti balcanici di dotarsi di uno strumento di gestione delle crisi inclusivo di una componente militare. Le basi furono poste come ricorderete dall'accordo di Saint Malo tra Chirac e Blair che marcarono il compromesso che avrebbe caratterizzato gli ulteriori sviluppi del processo centrato sui rapporti che la costruzione di una politica di difesa avrebbe dovuto avere con la NATO. Seguirono l'impostazione data dal Consiglio Europeo di Helsinki che prevedeva la costituzione di una forza di intervento usando strutture di pianificazione operativa e di comando della NATO o di uno degli Stati membri, e dal Trattato di Nizza su quanto porre in essere per dare luogo ad un approccio olistico alla gestione delle crisi prevedendo strumenti militari e civili. Negli anni immediatamente successivi tali strutture furono costituite assieme alla definizione delle procedure decisionali e di conduzione delle operazioni. Ne furono quindi avviate nei Balcani, in Africa e in altre aree allora di interesse per la sicurezza europea, ma sempre di intensità e dimensioni limitate e non in grado di dare all'UE il ruolo di soggetto geopolitico che veniva auspicato in dichiarazioni e manifestazioni di intenti ma che stentava ad affermarsi per una evidente carenza di volontà politica.

In questi sviluppi pesò l'atteggiamento americano, riflesso all'interno dell'Unione dalla cautela soprattutto del Regno Unito e dopo il loro ingresso dei nuovi membri dell'Europa Centro-Orientale. L'Amministrazione Clinton pose dei caveat sul grado di autonomia funzionale e sui rischi di duplicazione degli aspetti militari del processo rispetto alla NATO che furono recepiti. Le divergenze divennero più evidenti durante l'Amministrazione Bush jr. anche all'interno dell'UE di fronte alla proposta franco-tedesca di costituire una autonoma capacità di pianificazione e comando comune, in coincidenza anche con le divergenze sull'intervento in Iraq. Atteggiamenti di maggiore apertura verso la difesa europea vennero dall'Amministrazione Obama, favorevole ad un maggiore impegno anche operativo degli alleati nel proprio vicinato.

Un ulteriore impulso fu determinato da alcuni game changers presentatisi negli ultimi anni. L'isolazionismo di Trump e la sua messa in discussione della garanzia di sicurezza fornita dalla NATO portarono alla consapevolezza che "l'Europa deve prendere in mano il proprio destino", secondo le parole della Cancelliera Merkel, anche in questo campo, mentre il concetto dell'autonomia strategica veniva affermato dal Presidente Macron nel suo noto discorso alla Sorbona e approvato dal Consiglio, mentre la neo eletta Presidente della Commissione Europea Ursula Von der Leyen introduceva quello della dimensione geopolitica dell'UE. La Brexit aveva nello stesso tempo tolto il freno che ai processi integrativi in materia di difesa e non solo aveva costantemente posto il Regno Unito.

Ne è derivata l'esplicitazione di una serie di obiettivi, in parte già prefigurati negli anni precedenti sull'ampliamento delle capacità comuni di gestione militare delle crisi, di coordinamento delle acquisizioni per superare duplicazioni e sprechi, di sviluppo di una comune base tecnologica e industriale, di formazione e di finanziamento comune delle operazioni. Questo ha ulteriormente perfezionato la predisposizione di strumenti per il cui effettivo impiego in dimensioni significative in situazioni di crisi, alle quali paesi europei partecipavano ma in formati diversi da quelli dell'UE, è nuovamente mancata la necessaria volontà politica.

Vi sono poi state la pandemia, che assieme ai cambiamenti climatici e alla necessaria transizione energetica ha ancora una volta evidenziato la necessità di azioni comuni. E ora, mentre sembra che

dalla pandemia si stia uscendo, l'aggressione russa alla Crimea di cui ha dovuto tenere conto la Bussola Strategica, documento che aggiorna i precedenti obiettivi sulla sicurezza europea e rafforza le modalità per il suo raggiungimento, è cresciuta di nuovo la consapevolezza dell'esigenza di andare avanti malgrado le numerose difficoltà a definire una politica estera comune e un effettivo processo di integrazione senza i quali l'aumento di capacità militari avrebbe poco senso.

Cruciale in questo contesto resta il rapporto transatlantico in un'ottica nella quale autonomia e complementarietà dovranno trovare la giusta coniugazione in un mondo multipolare nel quale sarà essenziale l'alleanza tra Europa e Stati Uniti.

Su queste considerazioni do subito la parola a Pasquale Ferrara e poi a Vincenzo Camporini i cui interventi saranno seguiti da quelli del Co-Presidente Casardi e poi degli altri Ambasciatori presenti.

Pasquale Ferrara: il dato di partenza fondamentale per valutare la traiettoria futura dell'autonomia strategica dell'Unione Europea e del rapporto transatlantico è il ritorno della guerra in Europa. Non di una guerra qualsiasi - perché di guerre in Europa ne abbiamo già viste, come quella nell'ex Jugoslavia, che fu un conflitto sanguinoso; la guerra in Cecenia o la guerra russo-georgiana del 2008, che in qualche modo hanno ugualmente segnato un passaggio fondamentale, quasi prodromico rispetto alla situazione attuale; gli scontri al confine russo-ucraino del 2014; lo stesso conflitto nel Nagorno Karabakh, che non possiamo escludere dal contesto essendo parte del nostro vicinato - ma di una guerra degli aspetti sistemici e di riassetto del sistema di sicurezza collettiva che gli altri conflitti non avevano. È questo che la rende così pericolosa ed anche così sfidante per tutta la comunità euroatlantica. Si è trattato in parte di quello che la "Santa Romana Chiesa" chiama il *kairos*, cioè il verificarsi di un evento qualitativamente determinante proprio nel momento in cui ci stavamo interrogando sulla definizione degli orizzonti operativi dell'Unione Europea in materia di difesa, con il negoziato della bussola strategica, e mentre è in elaborazione il nuovo concetto strategico della NATO. Sono strumenti che stiamo scrivendo sotto l'impulso degli eventi e nessuno avrebbe potuto prevedere, tranne pochi, inascoltati "profeti", che ci saremmo trovati in una situazione operativa. Questo è un dato importante dal quale poter partire per soppesare le conseguenze del conflitto. Da un lato, l'idea della capacità di difesa europea, che sembrava molto difficile da realizzare, sta diventando invece qualcosa di concreto, benché ancora di dimensioni limitate, e in futuro questo nucleo potrebbe svilupparsi verso obiettivi assai più ambiziosi. Dall'altro, si è manifestata una capacità di dispiegamento della NATO che costituisce un notevole passo avanti rispetto al passato e che sembra sconfiggere la professata "morte cerebrale" dell'Alleanza paventata dal Presidente Macron. Adesso la NATO è viva e vegeta e deve trovare un nuovo passo, dopo gli eventi afgani del 2021, e una nuova direzione nel rapporto con la Russia.

La bussola strategica presenta alcuni elementi estremamente interessanti, che però non costituiscono altro che un primo passo di un percorso che si preannuncia lungo. Ha il limite di essere stata approvata a Trattati costanti e questo comporta che le necessarie capacità di dispiego rapido siano sottoposte ai meccanismi dell'unanimità. A questo riguardo vi è un dibattito sempre più strutturato. Da un lato, vi è chi è favorevole all'uso della maggioranza qualificata quale misura di integrazione che distingue sostanzialmente la dimensione intergovernativa o di alleanza tra pari da un contesto realmente integrativo. Non si può ignorare però che l'applicazione della maggioranza qualificata in materia di difesa impone, per non subire effetti sgraditi, di essere adeguatamente attrezzati non solo e non tanto dal punto di vista politico-militare, ma anche da quello politico-diplomatico, così da poter mobilitare le risorse necessarie a coagulare maggioranze favorevoli agli interessi del Paese. È una sfida che richiede quello che chiamo un vero, profondo, *diplomatic surge*. La diplomazia italiana deve attrezzarsi per mettere sul campo tutte le risorse che consentano di far valere proficuamente le nostre istanze, senza subire l'azione altrui. L'entusiasmo spontaneo per la maggioranza qualificata è moderato da un realismo critico legato alle nostre reali capacità di giocare appieno una partita che non ci metta nell'angolo su materie cruciali

in tema di sovranità come la difesa. Nel corso del negoziato della bussola strategica siamo riusciti a fare lavoro di squadra con la Difesa e a far inserire temi che a noi stanno molto a cuore. Innanzitutto delineando una dimensione geografica che abbia una forte connotazione Mediterranea, a fronte dei tentativi di inserire aree quali il Sahel, l'Indo-Pacifico e mentre assistiamo ad uno spostamento dell'attenzione verso l'Europa orientale, a causa dell'aggressione russa. Difendere la dimensione mediterranea della bussola strategica è un tema cruciale, per il quale bisognerà mettere in campo iniziative specifiche. Un'altra questione riguarda invece le capacità industriali. Abbiamo assistito a varie riprese al tentativo di limitare la definizione di "industrie europee" soltanto a quelle stabilite ed operanti sul territorio dell'Unione Europea. Da parte nostra abbiamo negoziato per assicurare un'apertura più ampia nel testo finale della bussola, in ragione della dimensione maggiormente euro-atlantica della nostra industria della difesa.

La definizione del nuovo concetto strategico della NATO è iniziata a "mente fredda", quando cioè non vi era ancora l'urgenza di approntare nuovi strumenti di fronte alla sopravvenuta minaccia rappresentata dalla Russia. Di fronte alla spinta dettata dagli ultimi eventi sarà determinante non tralasciare la dimensione multiforme del concetto di "sicurezza", ben rappresentata dalle tre dimensioni fondamentali della NATO, i suoi tre *core tasks*: la difesa collettiva, la gestione delle crisi e la sicura cooperativa. La gestione delle crisi è fondamentale: lo abbiamo visto in Afghanistan, ove non si è riusciti a gestire in modo corale una crisi che interessava in particolare l'aspetto delle esfiltrazioni. In quell'occasione abbiamo, come europei, fatto mostra di capacità militari e logistiche limitate e ci siamo affidati in gran parte agli Stati Uniti o a forze regionali come il Qatar, anche per il trasporto aereo. La dimensione della sicurezza cooperativa, d'altro canto, rende possibile affrontare situazioni di instabilità limitando l'invio di nostre truppe grazie ad un engagement di nostri partner in una prospettiva di medio-lungo termine. Questa complessità concettuale, che si traduce praticamente in un maggior ventaglio di possibilità operative, va salvaguardata dalle critiche di alcuni Paesi partner, che fanno inevitabilmente leva sul conflitto in corso. Similmente, va attivamente difeso l'aspetto virtuoso e non escludente del rapporto con l'Unione Europea, un rapporto che dovrebbe poggiare sul fatto storico che la NATO è nata in realtà come una comunità di sicurezza oltre che come un'alleanza. Questa dimensione politica si confronta con il più ampio complesso di sicurezza euroasiatica o russo-europeo, nel quale la sicurezza e la difesa di ognuno dei partner viene definita in rapporto alla postura dell'antagonista, e pone in definitiva il problema di come si potrà definire una nuova architettura di sicurezza europea.

Sullo sfondo della definizione della bussola strategica e del nuovo concetto strategico della NATO si agitano due ulteriori aspetti problematici di taglio generale. Anzitutto, il riarmo europeo su base nazionale, che vada oltre quanto concordato nel corso di vari anni in ambito NATO. Se davvero si vuole una difesa europea bisogna fare in modo che questi singoli impegni in ambito nazionale diano luogo ad investimenti non solo in termini di spesa militare ma anche di tecnologia, ricerca e sviluppo, sicurezza in senso lato, inclusa la sicurezza climatica, il tutto in un quadro saldamente europeo. In secondo luogo, assistiamo affianco a questo slancio nell'ambito della difesa nazionale ad una sorta di propensione al cosiddetto "minilateralismo", nella forma di accordi bilaterali tra Paesi che pur sono già parte di sistemi di alleanza. Ad esempio, il Trattato del Quirinale (che è un ottimo strumento di cooperazione strutturata) reitera a livello italo-francese l'impegno alla mutua difesa della NATO. Ancora più esplicito è il recente accordo tra Francia e Grecia, con formulazioni che si spingono persino oltre quelle della NATO. L'accordo che la Grecia ha fatto con la Gran Bretagna, in qualche modo simile a quello con la Francia, denota anch'esso un aspetto preoccupante, come se l'articolo cinque, e quindi il sistema di difesa collettiva garantito dal Trattato dell'Atlantico del Nord, non fosse più sufficiente e ci fosse la necessità di aggiungere qualche dispositivo più impegnativo. Il rischio è che anche altri Paesi che si sentono anche più esposti della Grecia a minacce esterne possano procedere in tal senso: il minilateralismo potrebbe indebolire il processo di integrazione verso una difesa europea, ne dobbiamo tenere conto e riconoscerne gli elementi di criticità.

Vincenzo Camporini: ringrazio Pasquale Ferrara per questo inquadramento politico. Mi limiterò a parlare degli aspetti tecnico-operativi. Ricordiamoci quella che era l'ambizione sottoscritta al Consiglio Europeo tenutosi a Helsinki nel 1999: 60.000 uomini da schierare in due mesi entro 4000 miglia, da sostenere per un anno con tutti gli assetti necessari. Noi ci eravamo basati su quanto fatto dalla NATO della penisola balcanica e abbiamo commisurato a questo la nostra ambizione che era quella di fare ordine a casa nostra. Questo è un concetto che i miei colleghi inglese, francese e tedesco avevano condiviso. E per fare ordine avevamo bisogno di quelle risorse. È stata una ambizione sposata da tutti i Paesi membri dell'epoca non soltanto da un punto di vista declaratorio. L'anno dopo, quando in ottobre vi fu la pledging conference le offerte di disponibilità arrivarono a 120.000 unità e la volontà di fare qualcosa di concreto era ben presente. Questa è però poi evaporata, non voglio sapere il perché. Lasciando tuttavia, grazie al cielo, almeno le strutture che avevamo costituito come il Comitato politico e di sicurezza e il Comitato dei Capi di Stato maggiore assistito da un Military staff. Quindi, quantomeno dal punto di vista istituzionale, non vi è stata una evaporazione e diverse limitate missioni militari di stabilizzazione sono state realizzate. Tutti dicevano che fosse colpa degli inglesi. Gli inglesi hanno sicuramente delle responsabilità. Ricordo le battaglie che facevamo tutti gli anni per l'European Defence Agency. Il bilancio era fissato ai minimi termini e la Gran Bretagna rifiutava costantemente gli incrementi necessari. Quando me ne sono andato il bilancio era per il 75 - 80% dedicato al pagamento degli stipendi, lasciando veramente solo gli spiccioli per le attività istituzionali. È però chiaro a tutti che la Gran Bretagna era un bellissimo dito dietro cui tutti si nascondevano. Quanto tempo è stato necessario per dare corpo alla dimensione sociale dell'UE che era comunque prevista dal Trattato di Lisbona? La verità è che tutti si sentivano sicuri. E adesso che non ci sentiamo più sicuri ci mancano le iniziative necessarie verso la difesa comune. Non si può parlare di difesa comune se non si parla di politica estera comune. Io lo ripeto, per voi è una banalità, ma per l'opinione pubblica non è così. Perché il problema non è soltanto avere le forze. Occorre anche sapere quali sono gli obiettivi e chi comanda. In questo dobbiamo fare con determinazione progressi. Credo che il governo italiano debba mettersi nel gruppo di testa con Francia e Germania e gli altri che lo vorranno. Noi tre ci dobbiamo essere. Un contorno prezioso sarebbe la Spagna e per certi versi anche la Polonia, anche per vincolarla ed evitarne fughe in avanti. Ma il punto fondamentale è che bisogna chiudere questo triangolo: Aquisgrana, Quirinale e un patto tra Italia e Germania, un patto a tre aperto a tutti dicendo "chi ci vuole stare venga ma con queste regole". E la regola deve essere la maggioranza qualificata. Maggioranza qualificata che al di là di essere un meccanismo che permette di prendere delle decisioni è uno strumento straordinario per evitare la frammentazione nel momento in cui ci si affida ad essa. A questo punto chi si vuole separare si condanna all'irrelevanza. Il documento della Strategic Compass è completo e molto ben articolato ma cade quando mantiene il metodo dell'unanimità. Io faccio sempre notare che oggi, 22 anni dopo l'ingresso nel Kosovo, sono schierati lì 3800 uomini per sorvegliare l'ordine pubblico in un pezzo di terra grande quanto l'Umbria. Se questa è l'ambizione dell'Unione Europea è chiaro che chi vuole sicurezza si rivolge alla NATO, perché in queste condizioni non è l'Unione europea che può darla. E invece dobbiamo fare in modo che vi sia la consapevolezza di essere il pilastro orientale dell'Alleanza. Parlo di autonomia strategica intesa come una capacità concreta non solo di dare un contributo, perché il contributo lo stiamo dando e ci costa parecchio, ma anche di avere una capacità di iniziativa che oggi ci manca. Se partiamo dal nucleo fondante costituito da quel triangolo franco-tedesco-italiano smorziamo anche le tendenze centrifughe americane. Io mi metto nei panni di Biden. Ma perché devo sentire il presidente della Slovenia o anche il cancelliere della Germania? Se invece mi trovassi di fronte un organismo capace, che esprime una volontà ed è in grado di farlo sono interessato a sentirlo, e allora davvero rafforziamo un processo che conseguentemente rafforza l'Alleanza Atlantica. È chiaro che ci vuole anche un po' di buona fede.

Veniamo poi a quanto sta accadendo ora. Vi sono iniziative nazionali come il capovolgimento della politica tedesca. Questa può preoccupare se dovesse procedere in modo indipendente. Da un lato vi sarebbe inefficienza della spesa e dall'altra il rischio di riemergenti tentazioni nazionaliste.

Noi diamo per scontato che questo sia un argomento del passato. Anche l'ipotesi di un attacco russo all'Ucraina era qualcosa che pensavamo fosse legata al passato. E invece no. L'integrazione serve a garantire l'efficienza della spesa e a evitare il ritorno dei nazionalismi. Questo è il punto fondamentale. È stato citato il tema della capacità industriale, quello della mancanza di volontà di integrazione da parte di qualcuno. Se noi continuiamo con questa frammentazione del mercato della difesa in Europa non otterremo mai il rendimento che è possibile ottenere. Occorre la volontà di operare con buon senso, tra timori di perdere posti di lavoro a causa delle integrazioni industriali e orgoglio nazionale. A chi teme di perdere il lavoro occorre spiegare che non è così. Razionalizzare, con gli opportuni strumenti di riconversione e riqualificazione, vuol dire che ognuno fa bene e fa tanto di quello che sa fare senza fare tutte le cose, anche quelle in cui è inefficiente. Ora che emerge la convinzione di dover spendere di più, dobbiamo metterci d'accordo per spendere bene. I tedeschi vogliono un sistema antimissile? D'accordo, abbiamo già tutta una serie di opzioni senza crearne di nuove che produrrebbero duplicazioni ed inefficienze. Si tratta di sedersi intorno a un tavolo e prendere le decisioni insieme. Troppe volte si opera in modo reattivo. No, dobbiamo essere noi a prendere l'iniziativa. Occorre un centro che decida cosa fare, ovviamente con tutte le necessarie garanzie democratiche, nell'interesse collettivo e non di alcuni. L'importante è che siano tutti consapevoli di questi problemi perché se lo siamo possiamo riuscire a risolverli. Se invece li trascuriamo troveremo ostacoli sempre più difficili da superare.

Paolo Casardi: ringrazio i nostri due Ospiti per i loro davvero interessanti interventi, così autentici e sentiti, in un momento in cui il tema dell'autonomia strategica europea e la continuità del rapporto transatlantico appaiono per il nostro Paese più che determinanti.

Ho apprezzato molto le considerazioni di Pasquale Ferrara sul quadro politico di riferimento che ha accompagnato i lavori in materia di "bussola strategica" e su quelli ancora in corso riguardanti la redazione del nuovo "concetto strategico" della Nato. Ho apprezzato altresì il pensiero di Enzo Camporini sulla "bussola strategica".

Per fare un commento su quanto finora brillantemente esposto dai nostri ospiti, a mio parere, l'esame e la valutazione della "bussola strategica" in questa sede si accompagna opportunamente con quella sulla predisposizione del concetto strategico della Nato. Nella "bussola" molte misure nuove vengono infatti adottate o programmate proprio sulla base della vigenza e dei contenuti del Patto Atlantico. Da un lato, infatti, il contenuto della "bussola", al servizio di un'Unione Europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace ed alla sicurezza internazionali, è una grande ed inedita conquista per i Paesi dell'UE, che non si erano mai spinti tanto in avanti. Si tratta ora di predisporre a tappe una prima parte di quanto servirà per arrivare a costituire una vera difesa dell'Unione, compatibilmente con quanto sarà anche possibile fare sul piano dell'integrazione politica.

Dall'altro lato, quando la fase prevista da questo documento sarà terminata, cioè all'inizio del terzo decennio del secolo, l'Unione Europea non sarà ancora in grado di difendersi compiutamente da sola di fronte a una minaccia maggiore. Alcuni aspetti fondamentali per la difesa, come le armi non convenzionali, non sono infatti esaminati dalla "bussola". E forse l'UE non sarà mai totalmente in grado di difendersi da una minaccia maggiore o addirittura da due contemporaneamente, come invece succede negli Stati Uniti dove le Forze Armate sono preparate proprio a questo scopo.

Il legame transatlantico sarà quindi salvifico per l'UE sul piano della sicurezza ancora per molto tempo. E da qui l'esigenza di sviluppare un nuovo concetto strategico che sia conforme anche alle particolari esigenze dei Paesi membri dell'Unione Europea.

Nel frattempo l'UE, grazie alla "bussola" potrà intanto disporre di uno strumento militare che la difenda dalle crisi di media portata e sarà comunque in grado di partecipare attivamente con le sue Forze Armate alla costruzione della pace e della sicurezza internazionale. Tale esercizio costituirà inoltre un forte contributo morale e materiale sul cammino verso una maggiore integrazione politica europea.

Patrizio Fondi: sulla base delle complete e stimolanti relazioni introduttive dei due relatori, vorrei richiamare l'attenzione su alcuni punti specifici.

Anzitutto, credo che siamo tutti d'accordo sul fatto che l'Occidente non potrà mai realisticamente fare a meno dell'ombrello atomico americano per garantire la sua sicurezza, per cui l'autonomia strategica europea non può che collocarsi all'interno di tale realtà, incarnata concretamente dalla NATO e dall'Alleanza Atlantica. Questo dato, tuttavia, non attenua minimamente l'importanza e l'urgenza di una vera autonomia UE volta a creare un effettivo pilastro europeo all'interno dell'Alleanza, in quanto ciò rappresenta l'unica via per raggiungere due obiettivi fondamentali:

- consentire all'UE di gestire in prima persona almeno la maggior parte delle crisi che si presentano nel "cortile di casa" (Balcani, Africa, Medio Oriente) senza dover ogni volta lasciare che gli USA o altri attori guidino il gioco al suo posto, umiliandone l'immagine e perpetuandone il marchio negativo di "nano politico" (penso ad esempio al Kosovo e alla Libia);

- fare in modo che il dialogo con gli USA all'interno dell'Alleanza Atlantica sia molto più equilibrato, se non proprio paritario, in quanto è naturale che Washington nutrirebbe più rispetto per un alleato militarmente più attrezzato e dunque politicamente più assertivo. Ciò eviterebbe le incresciose situazioni in cui l'Unione Europea e i suoi Stati membri non vengono consultati dagli USA nell'adottare decisioni che hanno importanti ricadute anche per l'Europa (vedasi ritiro dall'Afghanistan, riduzione della presenza nel Sahel, disimpegno in Siria e Iraq). Per venire poi alla tragica realtà della guerra in Ucraina, questo disequilibrio tra alleati rischia di penalizzare gravemente i Paesi UE, nel senso che la debole componente europea (il cui prioritario interesse è una rapida fine del conflitto, per evitare micidiali danni economici - che tra l'altro ostacolerebbero il perseguimento di un'autonomia strategica - e un'ondata di milioni di rifugiati) rischia di non riuscire a contrastare la fortissima tentazione americana di "vietnamizzare" lo scontro. Sta diventando infatti chiaro, al di là dei pur volenterosi tentativi di mediazione di altri attori, che solo Putin e Biden - unico interlocutore che Mosca giudica pari di rango, come ha fatto notare anche il leader cinese al Presidente americano sfoderando un elegante proverbio - possono scoperchiare la pentola della pace e lo faranno quando avranno raggiunto i rispettivi punti di convenienza ad accordarsi. Putin - sotto la opportuna pressione delle sanzioni e la resistenza ucraina sostenuta militarmente dall'Occidente, fattori entrambi da lui sottovalutati - potrebbe essere molto presto pronto a fermarsi e sedersi ad un tavolo se Biden (che a sua volta ha sottovalutato la frustrazione accumulata da Mosca negli ultimi 25 anni) lo chiamasse per dirgli che è disposto a discutere (non accettare, ma discutere seriamente) tutti i punti sollevati dalla Russia, che sono stati totalmente respinti come irricevibili, o comunque non presi in considerazione, prima dell'inaccettabile e barbara aggressione (in primis un'effettiva neutralità di Kiev, garantita soprattutto da Washington). Biden sembra invece tentato di decidere il momento per lui più conveniente con più calma, sulla base di valutazioni tattiche (tenere i Russi sulla griglia per ammorbidirli in vista dei colloqui e per impegnare Putin nel pantano ucraino, riducendone l'attivismo in altri scacchieri) e di considerazioni di politica interna (non farsi vedere arrendevole in vista delle elezioni di mid-term del novembre 2022), tenuto anche conto che gli USA stanno soffrendo danni minimi dalle sanzioni applicate. È auspicabile, per le vite degli Ucraini e per la tutela dell'economia europea, che i rispettivi punti di convenienza siano raggiunti rapidamente sia da Putin che da Biden.

Nonostante l'urgenza, peraltro, la concreta realizzazione dell'autonomia strategica non sarà una passeggiata, perché la strada è costellata di ostacoli. Basti pensare alla regola dell'unanimità, che rischia di far rimanere sulla carta le buone intenzioni della "Bussola Strategica" volte alla creazione di una difesa comune. Probabilmente l'unica soluzione possibile è proprio quella suggerita dal Gen. Camporini, vale a dire una cooperazione rafforzata tra pochi membri importanti, che adotti uno schema innovativo anche dal punto di vista decisionale e che rimanga aperta a chi in futuro vorrà accettare tali regole. Il secondo "conundrum" è rappresentato dal seggio permanente francese nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che per ovvi motivi rende estremamente difficoltosa l'elaborazione di una politica estera comune europea, dato che Parigi avrà sempre la tendenza ad utilizzare tale strumento per far avanzare soprattutto i propri interessi nazionali; certamente si

potranno escogitare formule creative per tentare di attenuare il problema (ad esempio, affiancamento ai diplomatici francesi, all'interno del seggio, di rappresentanti della Commissione e del Consiglio UE), ma si tratterà comunque di una sfida non indifferente, complicata oltretutto dall'esclusivo possesso dell'arma atomica da parte di Parigi all'interno dell'Unione.

Un'ultima preoccupazione: ho l'impressione che la creazione dell'AUKUS - la recente alleanza di sicurezza tra USA, Regno Unito e Australia - affiancatisi alla esistente struttura di intelligence "Five Eyes" (USA, UK, Australia, Nuova Zelanda e Canada), possa far emergere in prospettiva, in parallelo all'Alleanza Atlantica, una sorta di NATO anglosassone, con il rischio di una marginalizzazione del pilastro europeo nel sistema di sicurezza occidentale (la vicenda della vendita dei sottomarini a Canberra, scippata dagli USA alla Francia, non lascia presagire nulla di buono). Tali sviluppi sono stati ovviamente facilitati dalla Brexit, che - se da un lato agevola il processo interno di creazione di una difesa comune europea - dall'altro spinge Londra a stimolare decisamente la formazione di un potente e coeso polo anglosassone competitivo con l'UE.

Gabriele Checchia: mi associo ai ringraziamenti ai nostri due Relatori per le loro esaustive e stimolanti considerazioni sulle importanti tematiche al centro del nostro odierno Dialogo Diplomatico.

Prendendo spunto da taluni degli aspetti da loro evocati desidero svolgere alcune riflessioni su punti specifici.

La prima considerazione che mi sento di sviluppare riguarda la necessità per il nostro Paese di valorizzare in ogni modo possibile, per così dire blindare, il nostro recente rientro nel formato Quint: rientro a pieno titolo nella "cabina di regia" ristretta e informale della NATO - che molto deve alle ripetute prove di credibile atlantismo fornite anche di recente dal nostro Governo e dal Primo Ministro Draghi in primis - testimoniato, da ultimo, dalla conversazione telefonica che il Presidente Biden ha tenuto ad avere anche con quest'ultimo (e con gli altri omologhi appunto del Quint) alla vigilia della sua partenza per l'Europa, per la partecipazione al Vertice straordinario dell'Alleanza, oltre che al G7 e al Consiglio Europeo.

Dovremo a mio avviso, in particolare, cercare di far valere al meglio - obiettivo per il cui raggiungimento la nostra diplomazia è da sempre fortemente impegnata - il valore aggiunto che può derivare al Quint da una serie di "atout" che possiamo legittimamente vantare: dall'essere l'Italia quello, tra gli alleati europei, che più di altri dispone - per storia e collocazione geografica - di una capacità di visione davvero a 360 gradi in una fase storica nella quale le situazioni di crisi nell'area euro-atlantica e nel Mediterraneo allargato appaiono sempre più interconnesse, alle esperienze per molti versi uniche maturate sul campo dalle nostre forze impegnate in missioni NATO (comando di KFOR; prossima assunzione di quello, non meno delicato, della "NATO Training Mission in Iraq per non citarne che alcune...), all'avere il nostro Paese da sempre interpretato il traguardo della "difesa europea" - che sembra ora, anche sulla scia dell'accelerazione impressa dall'aggressione russa all'Ucraina, meno lontano di prima - in chiave di complementarità e non di concorrenza con la nostra storica appartenenza alla NATO.

Una nostra stabile pro-attiva presenza nel nucleo di testa dell'Alleanza ci consentirebbe tra l'altro - in aggiunta all'oggettiva crescita di peso politico e diplomatico che ne sta già derivando - di contribuire "ab initio" alla elaborazione delle strategie alleate e di poter contenere al contempo, ove necessario, eventuali aspirazioni del binomio franco-tedesco ad accreditarsi come l'interlocutore privilegiato di Washington tra gli alleati europei nella fase post-Brexit.

La mia seconda considerazione riguarda l'antica questione della possibile istituzione di un "seggio europeo" su base semi-permanente (in sostituzione o più verosimilmente, se mai ciò avverrà, a fianco di quello francese in seno al Consiglio di Sicurezza). Condivido lo scetticismo che più d'uno ha qui oggi tra noi già manifestato circa la realizzabilità di tale scenario. Scenario che da parte francese, per tutti i motivi che conosciamo, non si è mai nascosto di vedere con ben scarso favore. Altrettanto poco realistica mi sembra l'ipotesi che da parte francese si possa, seppur nel medio-lungo periodo, accettare di condividere - nel contesto dell'istituenda difesa europea -

l'attuale "esclusività di decisione" in materia di possibile ricorso allo strumento nucleare detenuto dalla Francia (sola ormai, dopo la Brexit, tra i Paesi dell'Unione Europea a possederlo).

La mia terza e ultima considerazione ha tratto, invece, all'opportunità per il nostro Paese di continuare ad attirare l'attenzione dei nostri partner europei sul ruolo chiave - nelle complesse interazioni innescate dalla crisi ucraina e non solo - già svolto e che continuerà a svolgere la Turchia (indipendentemente da chi si trovi di volta in volta alla guida dell'importante paese anatolico) per motivi di varia natura: dalla sua capacità ad assumere un ruolo di primo piano, come sta proprio in questi giorni avvenendo, nella ricerca e auspicabile individuazione di una via di uscita negoziale al conflitto in Ucraina, al controllo di fatto del traffico negli Stretti di unità militari che la convenzione di Montreux conferisce ad Ankara, alla pervasiva influenza della Repubblica Turca nel Caucaso, in Libia e nel nord della Siria. In sostanza, in aree per noi cruciali del Mediterraneo allargato ed oltre...

Una Turchia che si sentisse a torto o a ragione non sufficientemente considerata, dall'Unione Europea o in ambito NATO, come attore difficilmente eludibile per la soluzione dell'equazione che investe gli scacchieri di nostro interesse in particolare nel Mediterraneo allargato - e ferma restando l'esigenza di non cedere a Erdogan sul piano della tutela dei nostri valori - potrebbe infatti reagire in maniera fortemente penalizzante per il perseguimento di primari obiettivi dell'UE e della stessa Alleanza Atlantica. Per esempio, ma altri ne potrei citare, rendendo di fatto impraticabile ogni scenario di interazione tra la NATO e l'Unione Europea attraverso un uso certo strumentale - ma purtroppo efficace dal punto di vista di quella dirigenza, come pregresse esperienze dimostrano - della regola dell'unanimità che, come noto, disciplina la presa di decisioni in seno al Consiglio Atlantico.

Maria Assunta Accili: ringrazio i relatori al nostro Dialogo odierno per il quadro molto esaustivo che hanno fornito sulla portata e sul potenziale impatto della Bussola Strategica appena varata dall'Unione Europea. Si tratta, a mio avviso, di un importante, anche se modesto, passo avanti per la definizione di una più robusta architettura della sicurezza europea della quale c'è palesemente bisogno per mantenere il controllo dei nostri destini in un panorama internazionale in fase di riassetto.

L'aggressione all'Ucraina, ha accelerato la riflessione già in corso da tempo sulla capacità di iniziativa dell'UE negli scenari di crisi che possono aprirsi nel mondo ed ai quali occorre reagire per salvaguardare la nostra sicurezza: non tanto sotto la spinta dell'emotività suscitata dalle catastrofi belliche o dagli attacchi terroristici, quanto piuttosto sulla base di un processo politico unitario con adeguate finalità di prevenzione, contenimento e difesa attiva. In sostanza, dotarsi di strumenti idonei a tutela la stabilità dei Paesi membri e dei loro interessi legittimi è un'esigenza esistenziale delle nostre società che, pure, ambiscono alla coesistenza pacifica.

Tra gli altri fattori che l'hanno spinto a lanciare "l'operazione militare speciale in Ucraina", Vladimir Putin si è sicuramente basato sulla percezione di una intrinseca debolezza delle democrazie liberali occidentali che, per quanto favorevoli all'ampliamento dell'area euro-atlantica, si sono mostrate poco reattive dinanzi alle crisi precedenti in Crimea e in Donbass, ma anche in Georgia e in Cecenia. E questo conferma come una efficace difesa della pace non possa basarsi su mere dichiarazioni di principio, ma debba poter poggiare su un sistema di deterrenza credibile.

La Bussola Strategica lascia aperte molte e fondamentali questioni: dal principio dell'unanimità che caratterizza il metodo decisionale inter-governativo, alla modesta dimensione della forza di dispiegamento rapido per ora limitata a cinquemila uomini, ai tempi di attuazione dell'intesa raggiunta che dovrà essere comunque approvata dal Consiglio europeo. Tuttavia essa dà una buona indicazione del percorso che può portare alla mutualizzazione dell'impegno per la difesa europea, e quindi anche nazionale, nel contesto del più ampio ombrello difensivo offerto dalla NATO che resta fondamentale per ovvi motivi legati alle capacità militari ed ai valori condivisi: non si parla soltanto di un incremento delle risorse destinate a garantire la protezione dei cittadini, ma anche di un più razionale co-ordinamento di quelle disponibili, mentre la questione delle diverse priorità dei Paesi

membri dell'UE può essere superata attraverso un criterio flessibile a geometria variabile a seconda dei teatri sui quali ad alcuni o a tutti appaia opportuno intervenire. Nel suo complesso l'Unione Europea ha interessi globali, è un attore imprescindibile dello scacchiere internazionale e deve potersi rappresentare adeguatamente in ogni circostanza ed in ogni contesto. Non preoccuparsi di questi temi vuol dire lasciare spazio ad attori non necessariamente amichevoli o like-minded le cui ambizioni egemoniche potrebbero portare detrimento agli interessi nostri e dei nostri alleati. E di alleati nessun Paese europeo può fare a meno in una prospettiva storica altamente competitiva.

Anche dopo il varo della Bussola Strategica resta dunque aperta la sfida al superamento dell'approccio collaborativo alla sicurezza comune in favore di una vera e propria politica estera e di difesa europee. I tragici eventi di cui siamo testimoni dimostrano che non basta coordinare e spendere meglio i fondi destinati alla difesa, ma occorre creare una procedura decisionale e dotarsi di una catena di comando e controllo unitarie che al momento non sembrano prossime a realizzarsi.

Maurizio Melani: due brevissime considerazioni prima degli interventi finali di Pasquale Ferrara e Enzo Camporini.

Mi fa piacere sentire che il superamento dell'unanimità e l'adozione del sistema della maggioranza qualificata in materia di politica estera, sicurezza e difesa, si afferma sempre più come posizione dell'Italia. Capisco le preoccupazioni sul rischio di rimanere in minoranza ma credo che tale rischio sia di molto inferiore rispetto ai vantaggi della maggiore integrazione derivante dal voto a maggioranza. Senza contare che le nostre possibilità di coagulare minoranze di blocco sono rilevanti. Dipenderà naturalmente dalla nostra capacità di costituirle in caso di necessità e da quella di operare in fase preparatoria sulle proposte di Commissione e Parlamento. Dato tuttavia che secondo il trattato vigente occorre l'unanimità per passare al voto a maggioranza è probabile che sia necessario un trattato aggiuntivo tra paesi che vogliono realmente una maggiore integrazione e condivisione di sovranità centrata su un nucleo formato da Francia, Germania e Italia e aperto ad altri che vogliano aderirvi.

Una parola sulla nostra partecipazione all'eventuale gruppo di paesi garanti della sicurezza dell'Ucraina. È vero, comporta dei rischi tra cui quello di dover intervenire militarmente in caso di violazione di patti sottoscritti. Ma questo è il prezzo che dobbiamo pagare per avere uno status ed un livello di credibilità i cui vantaggi per noi saranno anche in questo caso decisamente maggiori rispetto a quei rischi.

Pasquale Ferrara: non ho la pretesa di rispondere a tutti gli interrogativi e alle diverse perplessità che sono emerse. Negli Stati Uniti ho visto uno sticker con il testo "*Don't follow me, I'm lost too*", ed è diventato il mio motto. Ma partiamo dagli aspetti più complessi.

In primo luogo la questione dello status del nostro Paese, in relazione anche a quella del seggio permanente francese. Credo che l'unica direzione verso la quale si potrebbe spingere è quella di una partecipazione attiva alla definizione delle posizioni in sede di Consiglio di Sicurezza, anche perché l'idea di un seggio europeo non sembra essere al momento sul tavolo. Ciò a meno che la proposta italiana "*United for consensus*" non venga adottata nell'ambito di un più ampio processo di ristrutturazione dell'ordine mondiale, a cominciare dalle istituzioni multilaterali, un'evoluzione che non sembra potersi escludere del tutto. In effetti, la crisi sistemica scaturita dall'invasione russa, oltre a causare un isolamento russo nei consessi internazionali, potrebbe mettere in movimento un processo di riorganizzazione dei meccanismi di cooperazione multilaterale e istituzionale che potrebbe presentare al contempo opportunità e rischi. In questo contesto, alcuni nostri partner stanno iniziando a muoversi autonomamente, forse spinti anche dalla necessità del momento più che da un disegno complessivo. Berlino, ad esempio, pare al momento volersi profilare in modo autonomo, come sembra indicare il blocco del North Stream 2 e la recente decisione di aumentare le spese militari a 100 miliardi di euro, o l'invio di armi in un Paese belligerante per la prima volta dopo la Seconda guerra mondiale e il proporsi come potenziale produttore di sistemi d'arma complessi. Ecco perché è importante che anche noi iniziamo a profilarci con le nostre capacità

nella prospettiva di una ridefinizione del meccanismo multilaterale complessivo nel quale vi sia una ripartizione degli oneri. È vero, scontiamo delle debolezze sistemiche, ci manca ad esempio la *force de frappe* che hanno i francesi, né pensiamo di acquisirla, però possiamo partecipare e competere con quello che io chiamo il potere connettivo: l'Italia è un Paese in grado di stabilire connessioni tra attori che altrimenti non si parlerebbero. Questo, secondo me, è un *asset* nazionale che con strumenti diplomatici e militari dovremmo puntare ad utilizzare di più.

Su questo scacchiere e lungo le direttrici di questa strategia il rapporto con la Spagna, i Paesi Mediterranei dell'UE, i Paesi del Nord Africa e con la Turchia è fondamentale. Non ne possiamo prescindere e dovremmo lavorarci insieme strutturalmente e non in maniera occasionale. Questi rapporti sono tanto più importanti in ragione del rischio che l'attuale concentrazione di uomini, mezzi e attenzione politica sulla crisi orientale faccia dimenticare la per noi fondamentale dimensione mediterranea.

Per quanto riguarda poi i vari formati di consultazione e coordinamento diplomatico, credo fermamente che il Quint (Italia, USA, Regno Unito, Francia e Germania) vada strutturato di più. Purtroppo è un formato che viene spesso messo in discussione, e a cui viene contrapposto il G7. In realtà, è evidente che vi siano all'interno del G7 interessi diversificati, dal momento che ad esempio Tokyo non è parte della NATO, che richiederebbero formati a loro volta diversificati. Per parte nostra riteniamo che il Quint possa essere un "nucleo duro" dell'Alleanza atlantica.

La questione dell'unanimità in sede europea, invece, è criticamente connessa alla nostra capacità di gestire questo processo decisionale per incidere adeguatamente. Per evitare di subire decisioni altrui bisognerebbe mettere in campo una presenza molto più proattiva, definendo in primo luogo una nostra posizione chiara per poi sostenere in modo convinto l'opzione di policy prescelta.

L'ultimo tema che vorrei analizzare riguarda la politica estera europea: ne sono un convinto sostenitore e credo che dovremmo adoperarci per realizzarla, mirando ad adottare una vera "politica di sicurezza nazionale" europea. Tuttavia, occorre anche accorgersi che non vi è ancora una perfetta coincidenza degli obiettivi, nemmeno tra i partner europei più vicini tra loro. Il legame che ci unisce alla Francia, con il Trattato del Quirinale, e alla Germania, con il Trattato che è in via di negoziato in queste settimane, mira proprio a saldare un triangolo ideale che, con il Trattato di Aquisgrana, colleghi in Europa Roma, Parigi e Berlino. È da questo angolo visuale che occorre prendere le mosse per allineare gradualmente posizioni e letture diverse in politica estera, così da disegnare in futuro una traiettoria comune.

Vincenzo Camporini: è stato detto veramente tutto. Qualche warning e qualche osservazione mi sento di darla. Il discorso del pericolo della anglosassonnizzazione del sistema è una vecchia questione che io continuo a sollevare, come ho sempre fatto. Il problema del "five eyes" nel campo dell'intelligence fa sì che ci sia un nucleo di soggetti che si scambiano informazioni e che a te comunica solo quelle che ritiene di doverti dare ma senza condivisione. È a mio avviso un problema che si può risolvere se riusciamo a far crescere la consapevolezza che l'Europa c'è e conta. Non possiamo prestarci a giochi di frammentazione. Dei passi avanti sono stati fatti. Non dobbiamo pensare soltanto alle ipotesi peggiori ma occorre trovare quale è la strada migliore per mantenere la coesione necessaria. Il tema del Quint è fondamentale. Ricordo che quando ero capo della difesa avevamo il Quint difesa. Io mi trovavo regolarmente con gli altri quattro colleghi. Questo è poi scomparso. Adesso siamo in una fase di grande credibilità anche a livello di vertice della difesa e quindi il processo sta fortunatamente rinascendo. Concordo che non dobbiamo avere paura di prendere iniziative. Tutti noi, nei nostri rispettivi ambiti, abbiamo la possibilità di farlo e credo fermamente che lo dobbiamo fare.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

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

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

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: [**studidiplomatici@libero.it**](mailto:studidiplomatici@libero.it)

[**https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/**](https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/)

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

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

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