

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

---

DIALOGHI DIPLOMATICI

253

**Conflitti tra Medio Oriente, Golfo, Mar Rosso, Corno d’Africa  
e loro gestione**

(21 giugno 2021)



CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

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

tel. e fax: 06.699.40.064

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

<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

*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

253

### **Conflitti tra Medio Oriente, Golfo, Mar Rosso, Corno d’Africa e loro gestione**

(21 giugno 2021)



*Dialogo Diplomatico con la partecipazione del* Direttore Centrale per il Medio Oriente e il Mediterraneo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Min. Plen. Alfredo CONTE, e del Giornalista del Corriere della Sera, Dottor Lorenzo CREMONESI

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

Maria Assunta ACCILI, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Gabriele CHECCHIA, Francesco CORRIAS, Maurizio MELANI, Elio MENZIONE, Laura MIRACHIAN, Roberto NIGIDO, Ferdinando SALLEO, Michele VALENSISE, 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.



**Maurizio Melani:** iniziamo oggi, dopo la ripresa delle attività in presenza, il nuovo ciclo di Dialoghi Diplomatici nell'ambito degli approfondimenti su temi prioritari per la politica estera italiana indicati dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Sono molto lieto, assieme al Co-Presidente Ambasciatore Casardi, che ciò si faccia con il nuovo Direttore Centrale per il Medio Oriente e il Mediterraneo, Alfredo Conte, e con il Dott. Lorenzo Cremonesi, noto inviato del Corriere della Sera del quale tutti leggiamo i sempre accurati e illuminanti articoli. Diversi di noi lo hanno conosciuto soprattutto in occasione delle sue numerose presenze nelle aree delle quali oggi esaminiamo le crisi. Ringrazio lui e Alfredo Conte per aver aderito al nostro invito ed essere oggi nostri ospiti.

Gli sviluppi in queste aree, che presentano un interesse strategico di primo piano nell'ambito degli equilibri geopolitici globali, sono tra loro in larga parte interconnessi.

Il Grande Medio Oriente o Medio Oriente allargato, del quale fanno parte, è caratterizzato da contrasti e conflitti per l'egemonia nella regione tra loro incrociati, alimentando crisi locali che interessano potenze regionali sempre più assertive e potenze esterne.

Vi sono quelli tra Iran e Arabia Saudita con i suoi alleati, ora in convergenza con Israele malgrado le difficoltà che la questione palestinese ha ripreso a porre dopo gli ultimi eventi a Gerusalemme e a Gaza. Strumentalizzando la divisione tra sciiti e sunniti essi si manifestano in Iraq, in Siria, in Libano e in Yemen.

E vi sono quelli nell'ambito del mondo sunnita tra Turchia e Qatar da un lato e Arabia Saudita, Emirati ed Egitto dall'altro che vedono i due campi contrapposti in Libia, in Siria e nel Corno d'Africa con la discriminante del sostegno o dell'ostilità alla variegata galassia dei Fratelli Musulmani.

Su questi contrasti incidono anche gli interessi e i comportamenti di potenze esterne.

Gli Stati Uniti con Obama e ora con Biden avevano puntato e di nuovo sembrano puntare ad una stabilizzazione attraverso una intesa di sicurezza regionale, diversamente da Trump che puntava invece su un generale allineamento contro l'Iran attraverso l'accordo tra Monarchie arabe e Israele. I cosiddetti accordi di Abramo conclusi in questo ambito contengono comunque aspetti positivi che possono essere utili anche nella nuova prospettiva.

La Russia vuole essere presente nell'area anche in considerazione del suo interesse a incidere sullo sfruttamento delle risorse energetiche intendendo inoltre affermare un ruolo di potenza globale anche attraverso lucrose forniture militari a praticamente tutti gli attori.

A questo scopo interagisce con tutti, malgrado le sue intrinseche debolezze. In Siria con l'Iran ma mantenendo una intesa anche con la Turchia per contrastare o quanto meno bilanciare gli occidentali. Con Israele dando assicurazioni sul contenimento di atti ostili iraniani dalla Siria e dal Libano. Con l'Arabia Saudita sul fronte del controllo dei prezzi del petrolio e in Libia con gli Emirati, la stessa Arabia Saudita e l'Egitto in contrapposizione alla Turchia.

Mentre i paesi del Golfo sono impegnati in modo crescente nella transizione energetica attraverso lo sviluppo di fonti di energia rinnovabili di cui sono potenzialmente molto dotate, la Russia rischia di essere la più penalizzata dalla progressiva riduzione dell'impiego di idrocarburi a livello globale.

Gli europei vogliono la stabilizzazione per interessi economici, energetici, di sicurezza e umanitari e per non vedere alimentati nuovi flussi migratori, ma hanno difficoltà ad incidere efficacemente sulle dinamiche regionali e sugli effetti di decisioni altrui.

La Cina, con discrezione sempre più presente, è ugualmente interessata alla stabilità per il perseguimento dei suoi obiettivi in materia di approvvigionamenti energetici e di sostegno alla transizione, nonché di realizzazione di corridoi logistici tra Asia ed Europa nel quadro di un disegno che ha una valenza non soltanto economica ma anche geopolitica.

In questi giorni vi sono sviluppi apparentemente positivi di cui andranno valutati gli esiti.

Riguardo alla Libia la seconda conferenza a Berlino il 21 giugno per la stabilizzazione del paese, la preparazione delle elezioni e il ritiro delle forze straniere.

In Iraq sono stati avviati contatti tra Iran e Arabia Saudita promossi dal Primo Ministro iracheno Mustafa Khadimi con il beneplacito americano.

A Vienna sono in corso i colloqui per la ripresa dell'attuazione del JCPOA superando le precondizioni incrociate tra Stati Uniti e Iran.

Resta ora da vedere cosa accadrà a questo riguardo dopo le elezioni presidenziali in Iran e la formazione del nuovo Governo israeliano. Entrambi i paesi hanno subito aperto il fuoco verbale con dichiarazioni violentemente contrapposte.

La rivalità tra i due fronti del mondo sunnita si manifesta come abbiamo visto nel Corno d'Africa.

In Somalia Turchia e Qatar sostengono il Governo di Mogadiscio, mentre Arabia Saudita ed Emirati quello del Puntland.

Arabia Saudita e UAE hanno notevoli investimenti nell'area, e dopo l'assunzione del potere da parte di Ahmed Abyi che ha liquidato il gruppo dirigente tigrino hanno favorito la pace tra Etiopia ed Eritrea. Oggi si tengono in Etiopia le elezioni che erano state posposte lo scorso anno ed avevano innescato il precipitare della crisi in Tigray. I contrasti su questo punto con la dirigenza tigrina sono stati infatti il casus belli del conflitto in quella regione con un duro intervento congiunto di Addis Abeba e Asmara.

Contemporaneamente si sono acuiti i contrasti tra Etiopia da un lato ed Egitto e Sudan dall'altro riguardo alla grande diga sul Nilo, costruita da una impresa italiana, e al riempimento del suo invase mentre da parte cinese si sta costruendo l'annessa centrale idroelettrica. L'Etiopia ha chiesto e parzialmente ottenuto un sostegno turco. L'Egitto sta dispiegando un'ampia azione diplomatica e di sostegno tecnico e finanziario verso altri paesi della valle del Nilo.

Le Monarchie del Golfo manifestano d'ufficio una solidarietà araba ma al tempo stesso stanno attenti a non antagonizzare Etiopia ed Eritrea. La situazione è complicata da dispute territoriali etio-sudanesi in un'area non lontana dalla diga.

Le Nazioni Unite, gli Stati Uniti e l'Unione Europea chiedono accesso umanitario in Tigray e offrono una mediazione sulla questione del Nilo che l'Etiopia rifiuta rischiando l'isolamento e un grave pregiudizio alla sua storica vocazione all'egemonia regionale che tra la caduta di Menghistu dopo la fine della guerra fredda e la recente crisi era riuscita in qualche modo ad esercitare grazie anche ad una notevole crescita economica.

Intanto nel Mar Rosso tutti vogliono essere presenti. Gibuti è praticamente satura di presenze militari di gran parte dei maggiori paesi, e i russi cercano di ottenere una base sulla costa sudanese.

Termino qui la mia breve presentazione e secondo la nostra prassi do per primo la parola al Direttore Conte del Ministero degli Esteri cui seguirà il Dr. Cremonesi.

**Alfredo Conte:** desidero innanzitutto ringraziare il Circolo di Studi Diplomatici nella persona dei due Presidenti per avermi dato il privilegio di partecipare al dialogo di oggi. Lo dico con sincerità intervenendo al cospetto di una platea così qualificata (e non è un'espressione retorica) e ricordando con molta ammirazione, molto rispetto e il timore reverenziale che si deve a figure di spicco del Ministero, i Direttori Generali di quando entrai in carriera trenta anni fa e che ora siedono attorno a questo tavolo.

Trovarmi adesso nella condizione di relatore davanti a tale uditorio incute soggezione, e credo sia vera quella metafora di quel filosofo medioevale, che descriveva la storia come dinamiche che poggiano sulle spalle di giganti. Credo che non sarò mai un gigante ed ora mi sento molto un nano, tuttavia spero di dire delle cose che aggiungano qualcosa al moltissimo che già sapete, e spero di condividere delle riflessioni non del tutto banali su un argomento sul quale l'Ambasciatore Melani ha già detto molto. In realtà alcune cose le ripeterò, in quanto è un argomento di grande e sicuro interesse che tocca un'area al centro degli interessi e della politica estera del nostro paese- per la storia, per il passato più o meno recente, per la geografia e per la vicinanza intrinseca al nostro paese e alla regione che lo circonda.

Come ha appunto già detto l'Ambasciatore, siamo in presenza di conflitti molto diversi tra loro.

Non ci sarebbe il tempo di passarli in rassegna in dettaglio: la Siria, l'Iran, le tensioni nel Golfo, anche lo scontro tra il Qatar e gli altri paesi del Consiglio di Cooperazione, ormai apparentemente superato dopo che negli anni scorsi ha occupato i paesi della regione, lo Yemen, il conflitto israelo-palestinese, l'Etiopia, l'Eritrea, la Somalia e il Sudan. Sono situazioni distinte che in quanto tali vanno considerate perché già sono complicate di loro, ma sono collegate da elementi comuni che li contraddistinguono sui quali vorrei soffermarmi a mo' di filo di Arianna attraverso il quale dipanerei il mio discorso.

Un primo ingrediente di questo "filo rosso" che tiene assieme i vari teatri di crisi è dato dalle risorse. Come ha già detto l'Ambasciatore Melani, si pensa immediatamente agli idrocarburi quando si parla di Medioriente, una risorsa preziosa che ha fatto la fortuna di quei Paesi, ma ha creato anche delle rivalità e dei conflitti. Un rilievo non meno importante è costituito dall'acqua, che non a caso di recente è stata ribattezzata "oro blu" e che come proprio l'Ambasciatore Melani ricordava sono la causa di contrasti tra Egitto e Etiopia, causati dalla Grande Diga sul Nilo, nella cui realizzazione è coinvolta anche una grande impresa italiana. Ma anche in altri luoghi di questa grande regione: secondo alcuni studi di settore la stessa guerra civile siriana sarebbe stata all'origine determinata da tensioni nella popolazione civile determinate da anni di siccità, in una regione che già presenta scarsità di risorse idriche. Stessa situazione la si ha anche tra Israele e Palestina per lo sfruttamento delle acque del Giordano e del Mar Morto, la Turchia e l'Iraq nel Kurdistan. Qualche giorno fa l'Ambasciatore del Bahrein, che era venuto per una visita di cortesia, mi ricordava che il 90% dell'approvvigionamento di acqua potabile del suo paese proviene da impianti di desalinizzazione che si trovano sul Golfo nell'area prospiciente alla centrale nucleare iraniana di Bushehr, ricordandomi che questa centrale nucleare è in una zona sismica, ed è notizia proprio di questa mattina che è chiusa per un incidente tecnico.

Anche le tensioni con l'Iran, oltre che in una matrice ideologico religiosa, hanno tra le loro cause anche la contesa per lo sfruttamento di risorse naturali. E venendo alla questione religiosa, o per meglio dire al ruolo della religione nella politica, non si tratta solo di rapporti tra aderenti a confessioni diverse: le tre grandi espressioni del monoteismo, ma anche come è stato detto tra varie espressioni dell'islamismo, in primis quello politico. Non solo quindi le divisioni tra sunniti e sciiti, e tra Arabia Saudita e Iran, ma anche quelle tra salafismo, fratellanza musulmana, jihadismo esistenti tra i musulmani sunniti la cui grandissima maggioranza, come quella degli sciiti, non desidera di meglio che vivere in pace con sé e con gli altri popoli mentre minoranze radicalizzate hanno abbracciato la causa mortifera del terrorismo. Tensioni e conflitti sul significato dei dogmi religiosi e sullo spazio che precetti pensati per la vita ultraterrena debbono trovare nella vita di ogni giorno hanno d'altra parte segnato il passato anche della nostra Europa.

Avrete preparato il concorso partendo credo dalla guerra dei Trent'Anni che dà la misura della profondità di tensioni che il nostro continente pare essersi messo finalmente alle spalle continuando però a lacerare altri angoli del mondo; questioni esacerbate, in una regione all'Europa così vicina, dalla globalizzazione e dalle contraddizioni che, in un'area in cui il contrasto fra tradizioni e modernità è avvertito ancora più che altrove, esplodono in tutta la loro drammaticità.

Un terzo elemento, anch'esso evocato dall'Ambasciatore Melani, è il ruolo di attori esterni, che in ciascuno di questi teatri si manifestano in forme diverse e variabili, contribuendo però ad accentuare l'intrattabilità delle varie situazioni anziché concorrere ad una prospettiva di soluzione. Primo fra tutti la Turchia, che combina esigenze di tutela della propria sicurezza con ambizioni neo-ottomane nella regione circostante, e una volontà di proiezione di potenza e di affermazione dei propri interessi che va al di là del perimetro tradizionale della politica estera turca, investendo anche il più vasto continente africano anche per esigenze di sfruttamento delle risorse.

In maniera speculare rispetto alla Turchia, anche la Russia ha la sua rivendicazione orgogliosa, puntigliosa di uno status di potenza globale che ha portato Mosca a ritagliarsi un ruolo nei teatri di crisi più disparati, non necessariamente in un'ottica di soluzione dei conflitti, quanto piuttosto di un loro congelamento; che è una tecnica probabilmente ai russi più congeniale, se non altro essendovi abituati nell'estero a loro più vicino. Anche le stesse monarchie del Golfo che probabilmente

operano in questi teatri di crisi non necessariamente a loro prossimi, operano in un'ottica che in inglese si chiama di "offshore balancing", per cui l'instabilità in un'area lontana può contribuire ad una maggiore stabilità nella vicinanza dei propri confini, partecipando a volte attivamente, in maniera più o meno indiretta, a quanto accade in aree lontane dai propri interessi più immediati.

Quarto elemento è una connessione tra le varie situazioni, che non le rende interdipendenti, ma certo accentua le influenze reciproche e complica ulteriormente la ricerca di soluzioni.

Gli esempi che si potrebbero fare al riguardo sono numerosi quanto evidenti: il conflitto israelo-palestinese definito in maniera un po' retorica la madre di tutti i conflitti della regione, ma il ritorno della violenza delle settimane scorse ha rammentato che i tentativi, che soprattutto l'Amministrazione americana precedente aveva pensato di intraprendere negli anni scorsi, di aggirare la questione illudendosi in questo modo di poterla anche risolvere sono destinati a scontrarsi con la realtà; la rimozione del regime Ba'ath in Iraq che, anziché innescare (come immaginato dagli architetti neo-con della dottrina del regime change) una stagione di fioritura democratica, ha aperto le porte all'avanzata dell'influenza iraniana nella regione, con quel che ne è seguito in termini di inasprimento del confronto sciiti-sunniti e di emergenza, come nelle mutazioni di un virus, di variazioni estremizzate (Daesh) del radicalismo islamico affermatosi sulle macerie politico-istituzionali lasciate dall'invasione americana del 2003; la Libia come tragico antefatto della crisi in Siria, avendo mostrato all'establishment di Damasco le conseguenze drammatiche seguite al cambio di regime a Tripoli, da cui alcuni attori esterni (la Russia in primis, che sulla risoluzione 1973 del 2011 sulla no fly zone in Libia si era astenuta) hanno tratto a loro volta l'insegnamento che una seconda Libia andava evitata a tutti i costi. Ma vorrei soffermarmi anche su un nesso qui già evocato: la riconciliazione tra Etiopia ed Eritrea, una svolta giustamente considerata storica, che è stata all'origine del premio Nobel per la pace conferito al Primo Ministro etiopico Abiy nel 2019. Questa stessa svolta, verosimilmente, è all'origine del conflitto, degenerato in catastrofe umanitaria, nella regione del Tigray al confine tra l'Etiopia e l'Eritrea, nel periodo immediatamente successivo. Da più parti l'autocrazia eritrea è accusata di collusione, se non di attiva partecipazione, nella persecuzione della minoranza tigrina ad opera delle forze di Addis Abeba. In uno scenario di questo tipo, dunque, la composizione di un conflitto rischia di rivelarsi solo la premessa per la sua prosecuzione in un teatro vicino, con forme (e vittime) diverse – come accadde nel Golfo Persico tra gli anni Ottanta e Novanta; come accade purtroppo sovente nell'area.

Questo per dire che si può anche provare a risolvere una di queste crisi, ma se non si riescono a gestire tutti i vari aspetti che li tengono insieme, c'è il rischio di avere un effetto indesiderato in una zona limitrofa.

Quindi quale è il contributo che in una regione così tormentata ma di primaria importanza per noi può dare la diplomazia italiana? Sicuramente come premessa va ribadito che il ricorso alla forza non è parte integrante del nostro armamentario. Questo fattore è un qualcosa che ci contraddistingue rispetto ad altri attori come Turchia e Russia, i quali non si fanno scrupoli, anche se poi la Russia utilizza sempre la propria tecnica della "negabilità" della presenza, ad usare l'intervento militare. Questo perché non è solo la Carta Costituzionale, ma anche un po' il nostro modo di essere, il nostro DNA che ci limitano nell'avere una certa assertività anche in termini di hard power sulla scena internazionale. Lo strumento militare non è del tutto assente, lo sapete meglio di me, al contrario la presenza delle missioni all'estero, dalla Libia al Libano all'Iraq al Corno d'Africa, è giustamente un fiore all'occhiello. Tuttavia si iscrive in una visione più ampia, che considera l'uso dello strumento militare un elemento irrinunciabile ma da solo insufficiente per un'opera proiettata nel lungo periodo, un'opera che punta alla stabilizzazione, alla ricostruzione e alla riconciliazione.

Nell'immediato, una priorità è quella dell'impegno per l'assistenza umanitaria, in ciascuno di questi teatri, che punta ad alleviare le conseguenze più crude dei conflitti, e a migliorare le condizioni di vita quotidiana attraverso l'erogazione di servizi essenziali alla popolazione, specie le fasce più vulnerabili. In questa direzione va l'impegno in Siria e in Iraq, accanto alle attività di addestramento e di sostegno logistico – e ovviamente in Libia, in Libano, nei territori palestinesi della Cisgiordania e nella stessa striscia di Gaza, nella regione del Tigray. Anche se l'assistenza

umanitaria è per definizione “impolitica”, può servire ad un obiettivo politico: quello di creare un terreno propizio alla ricerca di soluzioni di più ampio respiro. Piccoli miglioramenti impercettibili nell’immediato, ma comunque importanti possono porre le basi per progressi più significativi.

Un progresso di questo tipo si può ricercare attraverso misure atte a consolidare la fiducia tra le parti, il cosiddetto confidence building, che come sapete è tanto desiderabile in astratto quanto difficilmente realizzabile in concreto, proprio perché la fiducia, elemento essenziale per superare la conflittualità e promuovere una riconciliazione durevole, è una risorsa limitata, e particolarmente fragile, specie in aree segnate da rivalità e conflitti.

Malgrado ciò, occorre adoperarsi con tenacia e pazienza per far germogliare la “pianticella” della fiducia: ed è quello che si cerca di fare in Libia, e devo dire con qualche risultato, a partire dal cessate il fuoco dell’ottobre dello scorso anno. Si avanza a piccoli passi, per carità nulla di irreversibile, verso il traguardo della istituzione di autorità unificate che possano rappresentare la Libia tutta intera. La conferenza di Berlino del 23 giugno è una tappa importante in questa direzione. Il traguardo lo si raggiungerà se si terranno, come tutta la comunità internazionale vivamente auspica, le elezioni del 24 dicembre di quest’anno. Questo obiettivo vedrete sarà un mantra che verrà costantemente ribadito ma del quale occorre costruire la base giuridica, in quanto i libici devono ancora mettersi d’accordo sul tipo di elezioni: se siano di tipo parlamentare o presidenziale, se questa elezione debba avvenire con il suffragio diretto o indiretto, e su quali debbano essere le circoscrizioni elettorali.

I progressi registrati tra Israele e i paesi della regione che hanno riconosciuto lo Stato Ebraico a seguito degli accordi di Abramo mostrano che vi è un potenziale di cooperazione che bisogna adoperarsi a consolidare ed espandere verso chi al momento si trova escluso dai benefici di questa cornice di cooperazione. In primis i palestinesi.

In Iran siamo all’indomani di un’elezione che ha portato a rappresentare la Repubblica Islamica una figura non esente da controversie. Si potrebbe provare a ricercare anche nel Golfo forme di collaborazione, ad esempio in un’ottica di deconflicting e di trasparenza nel settore degli armamenti convenzionali, che potrebbero segnare l’inizio di una nuova stagione soprattutto se, sottolineo se, il negoziato sul nucleare dovesse davvero condurre alla riattivazione del Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), come si sta cercando di fare in questi giorni a Vienna.

La via maestra resta quella dell’impegno per una cooperazione armoniosa su scala multilaterale, che noi cerchiamo di affermare in ciascuno di quei campi che ho evidenziato all’inizio.

In via prioritaria vi è il tema della gestione delle risorse: siamo convinti che sia possibile parlare, allontanandosi da una logica della competizione a somma zero per arrivare a una logica di cooperazione. Ed è in questa direzione che vanno gli sforzi per mettere a punto una piattaforma condivisa, anche d’intesa con le grandi aziende italiane del settore energetico, attraverso l’iniziativa nota come East Med Gas Forum che coinvolge, come noto, paesi rivieraschi interessati allo sfruttamento delle ingenti risorse energetiche, soprattutto gas, custodite nel sottosuolo del Mediterraneo orientale, di cui fanno parte anche Israele e la Palestina, il cui potenziale è così rilevante da avere indotto la stessa Francia a chiedere di aderirvi.

Questo approccio che noi cerchiamo di promuovere è di tipo inclusivo, tendente a favorire soluzioni che possano portare beneficio a tutti i partecipanti, come si suol dire “win-win”. Tale approccio vale per le risorse idriche, ma vale anche e ci tengo a sottolinearlo, per le risorse del patrimonio culturale e archeologico; settore nel quale l’Italia è sempre stata impegnata in paesi quali la Giordania, l’Iraq, l’Etiopia il Sudan. Questo è un impegno che mira a preservare, rafforzandola, l’identità culturale e anche estetica di Paesi di antica e nobile civiltà, la cui storia prestigiosa ne testimonia la grandezza di mondi aperti agli scambi, alla comprensione e quindi ad un arricchimento reciproco, che ci si augura possa essere rinverdito e rinnovato.

Altro fattore è costituito dal dialogo tra le religioni, che come ha ribattezzato il Santo Padre, è la “geopolitica” dello spirito, e per noi ha un’importanza significativa, tendendo a raddoppiare gli sforzi per rafforzare la comprensione reciproca, pur nel rispetto delle rispettive differenze e sensibilità.

Il dialogo culturale e religioso è una delle sfide più affascinanti e complesse del secolo che stiamo vivendo, dove l'immediatezza delle tecnologie di comunicazione rende più complessa l'interazione, nell'illusione di semplificarla. Una sfida alla quale come Ministero degli Esteri intendiamo farci trovare preparati promuovendo l'idea di designare un collega che possa occuparsi specificamente di questa questione, con l'idea di dare un contributo utile.

Vengo infine alla cooperazione sul terreno più delicato e sensibile: quello della sicurezza. La costruzione di una architettura di sicurezza collettiva si è sempre rivelata sfuggente, elusiva, o al più, favorita dalla presenza di un nemico comune interno alla regione, a contrastare il quale si concentravano gli sforzi ad *excludendum*. Mi riferisco ad Israele, oppure all'Iran.

Tuttavia se contrastare la minaccia, vera o presunta, posta da alcuni di questi attori regionali era il collante che teneva insieme le iniziative perseguite negli ultimi anni – come gli accordi di Abramo per fermarsi all'esempio più recente –, vi è una lezione in positivo che si può trarre, ovvero che in una regione dove la dimensione bilaterale è quella prediletta delle relazioni tra Stati, vi è comunque una apprezzabile inclinazione a collaborare in una cornice più ampia.

È una propensione al multilateralismo incoraggiata dalle temperie di questo decennio inaugurato dal ritorno alla Casa Bianca di un Presidente convinto dei benefici del multilateralismo, e dalla necessità di una rete di collaborazione multilaterale che possa funzionare efficacemente avendo alla sua guida gli Stati Uniti d'America, che ne sono ideatore e principale beneficiario.

Certo, occorre una discreta dose di ottimismo della volontà, sotteso a non pochi degli assunti che hanno contrassegnato questa mia esposizione. Ma occorre anche essere consapevoli di una cosa: che il pessimismo, come la rassegnazione che ne è parente stretto, non possono costituire una strategia, né per il lungo periodo, ma neppure per l'immediato.

**Lorenzo Cremonesi:** ringrazio l'Ambasciatore Melani e il Direttore Conte che mi hanno preceduto e già toccato ed approfondito ampiamente molti dei temi di cui avrei voluto parlare. Vi rendete conto che i conflitti nel Golfo, nel Mar Rosso e nel Corno d'Africa, la loro gestione e il loro *management* sono un tema estremamente complesso, che tocca tutta una serie di crisi tra loro collegate, le quali hanno anche caratteristiche di autonomia propria con delle dinamiche locali non ideologiche ma molto geopolitiche. Consideriamo, tra l'altro, che all'interno dell'area di cui parlerò si trovano lo stretto di Bāb el-Mandeb e quindi l'accesso al canale di Suez e al Mar Rosso, dove transita il 10% del traffico mondiale, oltre allo stretto di Hormuz, uno snodo strategico per il commercio energetico.

Cercherei di concentrarmi su come posso essere utile ai fini della discussione. Sono quaranta anni che lavoro per il Corriere della Sera: quando ero ancora molto giovane ho passato i primi venti anni come corrispondente da Gerusalemme, nel periodo che va dal 1982 fino al 2001. Successivamente sono stato inviato speciale in larga parte delle aree sopra citate, per cui cercherò di portarvi degli esempi pratici di quello che ho visto, e di ciò che ho potuto toccare con mano.

Partirei nel cercare di trovare alcuni "fili rossi" che colleghino tutte queste crisi, che vanno dall'Etiopia, all'Iraq, la Siria, allo Yemen fino ad Israele. Ritengo ci siano tre punti fondamentali che in qualche modo collegano i "fili rossi" di tutte queste crisi.

Il primo punto di cui vorrei parlare è che a partire dalla metà della prima decade del secondo millennio è decaduto l'ottimismo post-Guerra Fredda. Questo sentimento ha caratterizzato la politica e la diplomazia dei paesi occidentali e della NATO ed in particolare dei paesi legati agli Stati Uniti, ed è stato appunto l'ottimismo in base al quale si pensava che il mondo poteva essere cambiato. Il crollo dell'Unione Sovietica aveva mostrato la supremazia dei valori occidentali, per cui era possibile "esportare" la democrazia per cambiare il mondo in meglio; le democrazie occidentali avevano trionfato sull'unica grande sfida seguita alla fine della Seconda guerra mondiale producendo un mondo unipolare.

Questa illusione oserei direi finisce con l'invasione dell'Iraq nel 2003. Già ci eravamo illusi nel 2001 in Afghanistan, dove si pensava che Osama Bin Laden sarebbe stato catturato da un momento all'altro. Allora si pensava che fosse possibile modificare l'Afghanistan facilmente, tant'è che ce ne

siamo subito dimenticati per concentrarci sull'Iraq. Qualche giorno fa ero presente alla cerimonia ad Herat insieme al Ministro della Difesa Guerini, che si è svolta con un profilo molto basso all'interno di un hangar dell'aeroporto, con la paura generalizzata di subire un imminente attacco terroristico; addirittura, si voleva impedire che i giornalisti scrivessero prima dell'arrivo del Ministro.

Dobbiamo renderci conto che sono trascorsi venti anni, e nella stessa situazione si trovano gli americani a Kabul: non vorrei dire che stiamo "scappando" come a Saigon, ma qualcosa di molto simile. Devo dire che anche io nutro questa fiducia nel pensare che davvero si potesse "modellare" il mondo secondo la nostra immagine, e che fosse giusto esportare la democrazia secondo il modello dei Neo-Con.

All'epoca ero convinto che l'esercito di Saddam Hussein fosse inconsistente anche se il New York Times giunse a paragonarlo inopinatamente all'esercito di Hitler prima della Seconda guerra mondiale. Chiunque fosse andato in Iraq all'epoca, avrebbe visto come fosse un Paese corrotto, povero e distrutto dall'embargo, che non poteva più andare avanti, e da qui nasceva l'idea di poterlo cambiare rapidamente.

Afghanistan e Iraq hanno segnato la fine del monopolio americano: mi rendo conto di dire forse delle "banalità", ma tutti questi eventi li ho vissuti di persona ed ho visto come si è passati dall'idea che ci fosse il monopolio di una super potenza che dettava le regole, ad un multipolarismo confuso che è quello che prevale oggi, specie nel Medio Oriente. I giornalisti presenti sul posto hanno visto la crescita di poteri regionali, delle piccole e medie potenze locali e soprattutto del fondamentalismo islamico.

Oggi in Occidente guardiamo preoccupati alle politiche di Turchia e di Iran, prima del 2005-6 se ne parlava in altri termini. Prima della fine della Guerra Fredda Saddam Hussein non avrebbe mai potuto invadere il Kuwait. Dopo un anno dalla caduta del Muro di Berlino comincia a delinearsi questo tipo di scenario internazionale composto da variabili impazzite, da poteri locali che decidono di fare i loro giochi indipendentemente dai loro maestri e dai vecchi padroni. E tale situazione ad oggi permane in modo particolare in quell'area che va dal Corno d'Africa al Golfo.

Una di queste variabili è l'inizio della presenza della Cina nell'area, che si configura sostanzialmente in senso economico, con un orientamento molto pragmatico da parte dei cinesi che evitano attentamente di rimanere coinvolti in crisi militari locali, ed al massimo possono agire tramite proxy stando ben attenti a rimanerne completamente fuori.

Un'ultima osservazione prima di passare al secondo punto è costituita dal fatto se ci fossero state o meno soluzioni differenti per il ritiro dall'Afghanistan dopo una presenza della coalizione internazionale durata ben due decenni venti anni. Un'operazione durata quattro volte la Seconda guerra mondiale, in cui ci si è chiesti se si sarebbe potuto fare di più avendo meno morti: probabilmente si doveva fare di meno. Poco tempo fa un importante editoriale dell'*Economist* asseriva che si sarebbe dovuti rimanere in Afghanistan, dato che i talebani non attaccavano più la coalizione occidentale, consapevoli che presto le truppe sarebbero state ritirate lasciando loro campo libero. Ben diverso sarebbe stato se si fosse rimasti.

Il Direttore Conte ci parlava delle missioni di pace, nelle quali l'Italia, all'interno della NATO sia Afghanistan che in Iraq ha speso milioni di Euro per addestrare le truppe e le forze di sicurezza locali. Mi trovavo a Mosul quando l'esercito iracheno nel luglio 2014 combatteva contro i miliziani dell'ISIS e praticamente è stato costretto a scappare "in brache di tela" verso la città di Erbil, abbandonando tutte le armi fornitegli dagli americani.

Ho avuto modo di incontrare le nostre forze Unipol ed i nostri ufficiali del ROS che erano impegnati nei programmi di addestramento già a partire dal 2007. Queste forze locali si sono sfaldate "come neve al sole". E' chiaro che oggi le truppe afgane da noi addestrate, stipendiate ed aiutate non hanno più tenuta. Parlando con alcuni amici a Kabul legati alla Croce Rossa, alle NGO occidentali e sul procinto di lasciare il paese è emersa una situazione tragica, dove i primi a farne le spese sono i traduttori e chiunque altro abbia collaborato con loro.

È stata messa a rischio la vita di nostri uomini, impegnati ad addestrare persone di cui non si sapeva che uso avrebbero fatto poi delle armi. Tutto ciò deve farci riflettere su cosa siano le

missioni di pace, cosa siano i programmi di addestramento delle truppe locali. Ritengo che questo problema investa la NATO e tutti gli apparati alleati occidentali ed europei.

Al di là della narrativa allora prevalente, l'invasione dell'Iraq ha alterato tutti gli equilibri esistenti, situazione dalla quale ha tratto beneficio l'Iran. Non bisogna dimenticare che l'Iraq a differenza della Siria è un paese a maggioranza sciita: così in un mondo "pseudo democratico" dove sono gli imam a dire agli elettori chi votare, era ovvio che ci sarebbe stato un governo a maggioranza sciita e quindi con un primo ministro sciita.

L'irruzione della presenza dell'Iran in aree che prima erano in mano ai sunniti legati in quella fase al mondo occidentale conferma che il contrasto sciiti-sunniti, come tanti dei conflitti pseudo religiosi o ideologici, in verità nascondano delle realtà geopolitiche molto concrete. Questa è la mia seconda "linea rossa": tende a dimostrare quanto dietro gli slogan dell'ideologia religiosa si celino in realtà cospicui interessi geo-strategici. Portando alcuni esempi, ricordo che l'Iran sostiene chiaramente gli Hezbollah, ma aiuta anche Hamas. Ho visto questo imprinting nel 2006 a Beirut con Hezbollah che era riuscito a resistere e a colpire Tel Aviv, pur nascondendo i 1300 morti subiti, e non i 100-200 come dichiarato e di cui si parlava soprattutto nel mondo sciita. Nella situazione odierna non hanno osato colpire Israele nella consapevolezza che quest'ultimo potrebbe ancora una volta radere al suolo Beirut e tutto il Libano del sud. Rimane un fatto che Hamas sia sostenuto da Hezbollah, che lo stesso abbia mandato i suoi uomini migliori ad addestrarsi addirittura con i pasdaran in Iran, e che quindi una forza sunnita, radicalmente sunnita, quale è Hamas, venga aiutata tranquillamente dall'Iran.

Un altro esempio che posso fare è quello di Sirte nel 2016, dove la roccaforte dell'ISIS in Libia venne attaccata sia dalle milizie di Misurata che dalle forze di Haftar. Gli uomini dell'ISIS erano in prevalenza ex-gheddafiani, pervasi da un forte desiderio di rivalse nei confronti della coalizione occidentale. A loro si aggiungevano afgani, algerini ecc. Queste milizie abbracciavano in quel momento l'estremismo sunnita più radicale pur di far fronte contro quelle di Misurata, considerate traditrici, e contro gli americani. Bisogna sottolineare come tutte le grandi battaglie cruciali dal Kurdistan a Sirte siano state vinte grazie alla copertura aerea e ai bombardamenti degli americani. Senza il loro aiuto dall'aria non si sarebbero mai liberate Kobane e Sirte.

Da notare l'utilizzo che Bashar al Assad fa degli integralisti islamici sunniti: nell'estate del 2011 all'interno del grande carcere di Sadnaya ci fu una trattativa nella quale Bashar al Assad mandò i suoi emissari a negoziare con i capi di al-Qaeda, radicali islamici catturati negli anni precedenti diventati poi il cuore pulsante dell'ISIS, affinché una volta usciti creassero scompiglio e disordine all'interno delle file delle forze rivoluzionarie che chiedevano libere elezioni democratiche.

Lo stesso Morsi ha seguito un percorso di radicalizzazione quando è stato boicottato dal vecchio apparato di Mubarak risalente al periodo nasseriano. Se in quelle aree avessimo avuto la presenza di una amministrazione imparziale i funzionari pubblici avrebbero continuato ad erogare servizi, dalla sicurezza alla fornitura di energia. Invece Morsi si è trovato a dover gestire un apparato statale che non funzionava e non collaborava perché retto dal vecchio establishment di Mubarak, con i vecchi dirigenti nasseriani che diventeranno poi il cuore pulsante del governo di Al-Sisi. Lo testimonia il fatto che quando ci fu il colpo di Stato militare improvvisamente tornò il carburante nelle stazioni di benzina, e anche l'esercito aveva ripreso a funzionare. Questo aveva fatto sì che Morsi assumesse una posizione fortemente estremizzata, spostandosi verso le componenti più radicali dei Fratelli musulmani.

Questo sta a testimoniare che la repressione produce radicalizzazione: quindi più si reprime un movimento anche con il carcere, come quello dei Fratelli Musulmani che è un movimento democratico islamico che usa le moschee ma che in realtà sarebbe pronto alle riforme, più si tramutano in fenomeni come ISIS e Daesh.

Quando si parla di ISIS non si parla di "marziani", anche se poi all'interno di questa internazionale sono presenti ad esempio afgani che provengono dalla vecchia jihad. Dobbiamo sottolineare come questo fenomeno sia cresciuto in Iraq sotto i nostri occhi, dove prima il nome era

Stato islamico dell'Iraq poi diventato Stato del Levante e dove al-Maliki ha avuto enormi responsabilità in merito alla nascita delle milizie sunnite marginalizzando e perseguitando i sunniti.

La persecuzione è iniziata a partire dal primo governo Allawi e senza questa situazione probabilmente tutto questo non sarebbe successo. L'ISIS è figlio di questa situazione. È chiaro che poi questi radicalizzati si agganciano a qualsiasi gruppo, a qualsiasi idea e a qualsiasi movimento. Seppur rivestano un ruolo l'Arabia Saudita e il Qatar, che a loro volta alimentano gruppi in competizione tra loro, la dinamica è interna e molto locale.

La terza considerazione che vorrei fare è la più complicata e va al centro del tema proposto. Ci troviamo di fronte a dei problemi crescenti tra il Golfo e il Corno d'Africa e nel Medioriente allargato. Conservo il ricordo di come negli anni Novanta si dicesse che l'Egitto fosse una "bomba", come anche l'Algeria, con la crescita demografica, la povertà e la presenza di una classe media di laureati e neolaureati che non avrebbe trovato lavoro alimentando il malcontento. In un'intervista a Gilles Kepel nella quale emerge una sua lunga analisi sulla questione già contenuta nel libro "Il ritorno del Profeta" che verrà pubblicato da Feltrinelli il 24 giugno egli affronta temi come la gestione delle acque, il crollo del prezzo del greggio e del gas che il "nostro mondo" per fortuna nostra ne userà molto meno in futuro. Tutte le questioni sono ormai collegate alla pandemia, alla questione energetica, all'inquinamento e al riscaldamento climatico. Stiamo andando verso una sottoutilizzazione e una diminuzione nell'uso di idrocarburi. Anche la Cina segue questo trend ed è all'avanguardia nelle ricerche sulle batterie, sui pannelli solari, sull'eolico e sulle energie alternative. Questo vecchio tema sta letteralmente "esplosando" con la pandemia. Tali cambiamenti faranno sì che malgrado il loro crescente impegno nella transizione energetica i paesi produttori di idrocarburi si troveranno masse di persone in povertà, oggi abituate a vivere bene, situazione ben peggiore rispetto a chi già si trova in povertà determinando una maggiore presa del radicalismo.

Nel gennaio 2020 il Brent si vendeva a 63,65\$ al barile - questo lo cita Kepel - crollando del 50% fino a 32\$ al barile un mese dopo. Ad inizio aprile era sceso a 18,18\$. Il 20 aprile era a -40\$ perché i depositi erano pieni e lo stoccaggio costava molto, per cui ti davano 40\$ se tu avessi acquistato un barile di petrolio. Ora in teoria siamo sui 60\$ al barile. Nel 2020 i Paesi produttori e i Paesi importatori del Medioriente e dell'Africa settentrionale hanno perso in valuta una somma complessiva di 270 miliardi di dollari. Per dare un ordine di grandezza, l'intera impresa afghana è costata alla coalizione occidentale circa 90 miliardi di dollari l'anno in venti anni. All'Italia l'avventura afghana è costata complessivamente 9 miliardi di dollari. È chiaro che queste perdite avranno delle ripercussioni sulla dinamica dell'estremismo, in quanto la crescita dei movimenti radicali molto spesso trae origine dalla componente economica. Un paese impoverito e una società impoverita sono più prone al radicalismo, ed in queste aree sono presenti tutti i segnali del radicalismo islamico.

Una interessante teoria avanzata dalla stampa israeliana è che uno dei motivi che hanno spinto gli Emirati, l'Arabia Saudita e il Bahrein a dare l'assenso alla firma del Patto di Abramo con Israele sia stato che di fronte alla crisi della loro prima risorsa è stato capito che l'unico Paese nella regione con le risorse tecniche, la conoscenza e il know-how necessari a sostenere le trasformazioni necessarie è Israele. Su pannelli solari, energie alternative, desalinizzazione gli esperti, i tecnici e gli scienziati israeliani potranno aiutare.

Un altro aspetto di cui mi piacerebbe parlare con voi riguarda Hamas e la centralità della questione palestinese. Ho cominciato a lavorare e ad occuparmi di Medioriente dalla fine degli anni '70. La prima volta che sono stato in Israele è stato nel '75, sono andato in bicicletta e ho fatto il giro dei kibbutz perché ero affascinato dal quel mondo. Chiunque abbia seguito il Medioriente sa che tutta l'attenzione era concentrata sullo scontro tra Israele e palestinesi, sembrava che non ci fosse altro tema. Un elemento quasi "magico" conseguente alle primavere arabe è stato che per la prima volta gli arabi non davano la colpa a Israele per tutto quello che succedeva: dalla crisi al fatto che non avevano soldi o che non potevano viaggiare. Cominciavano a parlare dei problemi di casa loro, della corruzione di Ben-Ali, di Mubarak e degli altri leaders.

Fino ad allora l'idea di base era che risolvendo la questione israelo-palestinese, il Medio Oriente sarebbe diventato un mondo di pace. Personalmente non vi ho mai creduto davvero fino in fondo considerando che fosse la conseguenza di un approccio ideologico.

Trump ha capovolto la questione all'estremo opposto dicendo che i palestinesi non esistono ed ha spostato l'ambasciata a Gerusalemme. Lì mi ero fatto le ossa come inviato di crisi e durante la prima Intifada sono andato a Gaza. Quando Trump nel 2017 spostò l'ambasciata mi aspettavo che accadesse il "finimondo". Invece vi sono fortunatamente stati solo pochi morti.

Permangono aspetti ideologici anche nell'approccio occidentale, nel mondo pacifista, nel mondo delle NGO legato alle Nazioni Unite sulla questione palestinese. Ma dopo aver vissuto in Medio Oriente non credo sia la più importante. Dirò ancora di più, il fattore che mi colpì arrivando a Gaza durante l'operazione "piombo fuso" del 2009 fu appunto la strumentalizzazione dell'elemento ideologico per perorare e portare avanti la propria causa. Hamas ne approfittava per uccidere i palestinesi filo-Olp, una cinquantina di funzionari. Non se ne parlò quasi mai, addirittura nella via dove risiedevo andarono a prendere due poliziotti dell'Olp, cavarono loro gli occhi con le baionette e li uccisero. Questo stava a significare che si sentivano "coperti" e che potevano fare qualsiasi cosa. Sono però convinto che Hamas se posta di fronte a un ruolo negoziale sarebbe pronta a fare dei compromessi con Israele; adesso gli è ancora comodo essere massimalista, ma la situazione potrebbe cambiare.

In conclusione vorrei toccare tre questioni. È interessante il ruolo del primo ministro iracheno Khadimi. È il meno asservito all'Iran ed esprime i tanti sciiti patriottici capaci di staccarsi dall'egemonia iraniana ma che devono affrontare il peso delle milizie.

Noi da una parte siamo interessati a trattare con la Turchia, che ci ha garantiti in Libia, ma d'altro canto Erdogan ha una visione veramente neo-ottomana, per cui è interessante vedere come l'economia turca, gli imprenditori turchi si muovono nelle regioni che un tempo appartenevano all'Impero ottomano, da Mosul alla Siria alla Libia.

Sulla Libia c'è moltissimo da dire. Per noi è stato difficile collaborare con la Francia, tuttavia la non collaborazione con la Francia ci è costata tanto, anche se proverà ancora a scavalcarci usandoci. Noi siamo stati gli unici a mantenere quasi sempre aperta l'ambasciata a Tripoli. Sono rimasto stupefatto dal discorso di Le Drian quando è arrivato con Conte in Libia: gli era utile il cavallo europeo per tornare in Tripolitania. La non cooperazione e la non presenza europea hanno fortemente danneggiato tutti.

Quindi è importantissima l'Europa, e a corollario di questo tema non posso non parlare di logica militare. I turchi ci hanno abbattuto più di un drone in Libia. A Nassiriya ci siamo ritirati, quando invece avremmo dovuto difenderci perché così difendevamo la popolazione. Io chiamo Nassiriya il nostro 8 settembre contemporaneo. Abbiamo paura a parlare di guerra o di autodifesa. Dopo l'attentato di Nassiriya ci siamo rinchiusi e abbiamo fatto fare tutto agli americani. Qui c'è anche un problema di noi giornalisti. E davanti a questo mondo multipolare confuso trovo assolutamente necessaria un'idea di Europa unita.

**Paolo Casardi:** per inquadrare la situazione di sicurezza nel "Mediterraneo allargato", può essere utile segnalare che sul piano politico, esistono, a mio avviso, alcune sfide tra vecchie e nuove, che la zona in riferimento ci presenta in questo momento:

- La prima è la costante espansione della conflittualità nell'area. La conflittualità nasce da: 1) conflitti locali. 2) aggressività delle medie potenze regionali. 3) interessi di grandi potenze e potenze globali. Spesso questi tre punti sono collegati. Viene quindi confermato il noto principio che la risoluzione di conflitti interni a Stati sovrani rischia di perpetuarsi all'infinito quando agli interessi delle parti locali si aggiungono quelli delle potenze regionali e, ancor più, quando si coinvolgono una o più potenze globali. Vedi, in particolare, il conflitto arabo-israeliano.

- La seconda è la questione migratoria, cui la comunità internazionale non ha ancora dato una risposta soddisfacente. Oltre agli aspetti collegati al transito in mare verso l'Europa, ce ne sono molti altri da regolare: cooperazione con i Paesi africani e del medio-oriente per aumentare l'offerta

di lavoro in Africa; assistenza e filtro in campi da allestire subito a sud del confine libico meridionale; assistenza e ulteriore più accurato filtro in Libia, nei campi che dovrebbero essere appositamente allestiti dall'UNHCR in collaborazione con l'UE, mentre quest'ultima potrebbe assumere nuove responsabilità sul controllo delle frontiere libiche.

- La terza è la diminuita capacità di mediazione delle Nazioni Unite per la risoluzione dei conflitti internazionali, dovuta ad una atmosfera di maggior confronto che in passato all'interno del Consiglio di Sicurezza tra membri permanenti, ma anche non permanenti. Ad essa si accompagna, per le stesse ragioni, una diminuita capacità di mediazione delle grandi potenze globali, rispetto all'epoca della guerra fredda.

- La quarta è la pandemia. Questa impone una serie di operazioni urgenti di valenza nazionale e internazionale che, da un lato possono favorire delle tregue temporanee nei conflitti, ma dall'altro finiscono per ritardare i passi necessari in favore della riconciliazione e la stabilità.

- La quinta sfida è sul mare, ove si verificano tensioni tra Stati, dovuti soprattutto al fenomeno della territorializzazione del mare, del quale oggi, come noto, la moderna tecnologia consente lo sfruttamento dei fondali, ricchi di molte risorse. Da qui la corsa degli Stati costieri ad assicurarsi, attraverso la delimitazione di una propria "zona economica esclusiva" (ZEE), la legittimazione internazionale alla valorizzazione dei giacimenti sommersi di petrolio, di gas e quant'altro, che è stata ed è alla base di molte tensioni, ancora in corso, nel Mediterraneo orientale. Ci sono, è vero anche in mare, minacce provenienti da "non state actors", ben noti a noi Italiani, come le organizzazioni criminali che sovrintendono il traffico di esseri umani, la pirateria e il contrabbando di armi, droga e quant'altro.

Dopo oltre un decennio di guerre in tutta la regione del "Mediterraneo allargato" è vitale oggi dare la precedenza alla ricerca della stabilità su ogni tentativo di far prevalere la soddisfazione di interessi di parte. Sarà invece importante mantenere alcune costanti, magari con rinnovata energia, come il contrasto allo Stato islamico e al terrorismo in tutte le sue forme, che si mantiene vivo e aggressivo soprattutto in Africa. Come Circolo di Studi Diplomatici abbiamo più volte raccomandato l'opportunità di una conferenza generale d'area, come metodo, anche di lungo periodo per la risoluzione dei conflitti, ma il formato potrebbe essere anche diverso e informale. Ciò che è mancato finora, è un'autentica riconsiderazione dei vantaggi della diplomazia e del negoziato, a fronte dell'utilizzo della guerra per la risoluzione dei contenziosi internazionali e nazionali, con le rovine che ne conseguono.

Se andiamo infatti a vedere l'attuale situazione di sicurezza sul territorio, non c'è praticamente una zona del "Mediterraneo allargato" che possa dirsi esente da tensioni. Anzi possiamo senz'altro dire che è la zona del mondo a più alta concentrazione di conflitti permanenti, o striscianti.

In questo frangente, la diplomazia internazionale è comunque al lavoro, mentre l'atteggiamento del Presidente Biden e dell'Amministrazione americana, come abbiamo visto nel corso del suo eccezionalmente articolato viaggio in Europa e presso le maggiori Organizzazioni internazionali, fanno sperare a buon titolo nel recupero da parte degli Stati Uniti dei valori tradizionali dell'occidente liberale, dei vantaggi del multilateralismo e del loro sostegno a livello mondiale, oltre al recupero della capacità degli Stati Uniti, in quanto potenza globale, di porsi come mediatore nei conflitti invece che solo come parte interessata. L'Unione Europea, dal canto suo, a causa delle note difficoltà di trovare un accordo fra i membri, non ha ancora potuto esercitare una sua leadership nel tentativo di ricomporre i contenziosi e riprendere un ruolo strategico. Oggi però, di fronte all'urgenza delle crisi in corso e potendo contare auspicabilmente sul supporto degli Stati Uniti, l'UE potrebbe cercare di osare di più sul piano diplomatico.

Negli ultimi anni, c'è stata una sola attività nel Mediterraneo allargato nel quale l'UE abbia potuto esercitare un ruolo olistico in tutta l'area. Si tratta della Sicurezza Marittima, grazie alle Operazioni Irini (contro il contrabbando d'armi davanti alla costa libica) e, in precedenza, Sophia (contro la tratta dei migranti), l'Operazione Atalanta (anti pirateria) nel Mar Rosso e Oceano Indiano e le operazioni Frontex (gestione dei flussi verso l'Europa) in tutto il Mediterraneo ed ora il

Consiglio dell'UE ha autorizzato, per l'azione anti-pirateria, l'avvio di un "caso pilota" del nuovo meccanismo delle "presenze marittime autorizzate" nel Golfo di Guinea.

La Sicurezza Marittima può quindi essere considerata come un ottimo esempio di scuola di quello che il Governo italiano e la Marina in particolare possono fare per utilizzare un'Organizzazione internazionale, in questo caso l'UE, come moltiplicatore dello sforzo italiano volto a salvaguardare l'interesse nazionale. I risultati potranno essere migliorati in futuro, ma è importante avere cominciato. Lo stesso principio vale evidentemente con la Nato.

Tornando al Golfo, Mar Rosso e Corno d'Africa, vedremo quindi nei prossimi mesi fino a dove potranno arrivare gli sforzi della diplomazia internazionale, qualora effettivamente arricchiti dalle nuove posizioni americane di apertura e di mediazione. Vediamo anche se gli Stati membri potranno consentire all'UE, nella nuova situazione diplomatica generale, di prendere delle posizioni più coraggiose in favore della stabilità.

Sul piano multilaterale il nostro Paese si è dotato di due interessanti strumenti di "diplomazia preventiva", che sono il Simposio Navale internazionale che si tiene ogni due anni a Venezia (salvo provvedimenti anticovid), cui partecipano gran parte delle Marine del mondo, tra cui tutte le più significative (in particolare dell'area geografica che stiamo considerando). Stiamo parlando in questo caso di Sicurezza Marittima per l'area del Mediterraneo allargato, insieme all'altro esercizio, chiamato MED (dialoghi mediterranei), organizzato dal Ministero degli Esteri e dall'ISPI, un ottimo strumento, che potrebbe invece essere promozionale (Inshallah!) nonché di sostegno allo sviluppo di un sistema diplomatico multilaterale negoziale per la futura stabilizzazione dell'area.

**Ferdinando Salleo:** ringrazio di cuore i nostri ospiti per la cortesia e la competenza. Le loro eccellenti relazioni, non meno che la chiara introduzione di Maurizio Melani e il tema stesso del nostro dialogo, ci aiutano anzitutto a refutare la conclusione cui è pervenuto un eminente diplomatico e storico britannico nell'altrimenti affascinante e completa opera *"The Middle Sea. A History of the Mediterranean"*. Dopo aver descritto la storia millenaria delle guerre che si concentravano sul Mare di Mezzo, John Julius Norwich conclude, infatti, che alla vigilia del Terzo Millennio il Mediterraneo abbia "perso per sempre la sua antica ragion d'essere" nel mondo globalizzato. Ancora una volta, invece, pur se lo scenario globale non trascura certo altre regioni del mondo - dall'area indo-pacifica all'Africa subsahariana e persino all'Artico - i grandi imperi sono tornati a concentrare la propria azione sul "Mediterraneo allargato", un'espressione geopolitica attorno a cui si svolgono crisi e conflitti interconnessi che coinvolgono le maggiori potenze dal Vicino Oriente al Corno d'Africa, dal Mar Nero all'Asia Mediana.

In Siria e in Libia, memori dei rispettivi storici imperi, la Russia neo-zarista e la Turchia neo-ottomana alternano competizione e collaborazione. Mosca ha acquisito importanti basi aeronavali sul versante orientale del Mediterraneo dove Ankara partecipa, con una delle fazioni libiche, all'illegale spartizione di quel mare e delle sue ricchezze energetiche. Entrambe stazionano mercenari sulla sponda libica con un occhio all'Africa saheliana. Il progetto turco del nuovo canale sul Bosforo ripropone l'annosa problematica degli Stretti e della supremazia politico-strategica nel Mar Nero dove Mosca ha annesso la Crimea e insidia l'Ucraina che occhieggia alla NATO. Nel segno del proprio passato imperiale, l'Iran crea una "mezzaluna sciita" dal confine afgano agli Hezbollah libanesi e a Hamas, contrapposta all'"arco sunnita" ideato dai sauditi con alcuni emirati del Golfo che, incoraggiati da Washington, cercano un *modus vivendi* regionale con Israele mediante gli Accordi di Abramo. Memore dell'Impero di Mezzo e munita ormai di una marina militare moderna, la Cina preme alle porte: la "collana di perle dei porti amici" si conclude adesso con la base navale creata a Gibuti sulla via di Suez e, appunto, del Mediterraneo dove ha già acquisito il Pireo e guarda con interesse a estendere la rete di accordi della Nuova Via della Seta all'Europa, non meno che all'Africa di cui è già grande creditrice.

Con scossoni e rivolgimenti, il "sistema internazionale" è entrato negli ultimi tempi in una crisi profonda, tanto da dubitare che possa ancora trattarsi di un sistema. Il groviglio delle rivalità politico-strategiche nel Mediterraneo ne è un caso di specie: sembra addirittura riproporre il

paradigma della politica di potenza di matrice ottocentesca, un regresso rispetto al *rules-based system* che l'Occidente aveva faticosamente costruito dopo la Seconda Guerra Mondiale per una comunità di nazioni destinate a negoziare e operare nei fori multilaterali. Finito lo schema bipolare dell'“equilibrio del terrore”, il policentrismo è sottolineato dal ruolo planetario che Pechino persegue e dalla crescente presenza di potenze grandi e medio-grandi che non nascondono ambizioni egemoniche. Altro che fine della Storia!

Negli ultimi tempi, tuttavia, si fa strada lentamente e faticosamente in molte capitali un pensiero politico che si propone di ritrovare una guida nei valori e nelle regole che la comunità internazionale ha fatto propri nelle sedi multilaterali con la partecipazione e il consenso di molti e differenti Paesi in non pochi trattati e persino nelle sentenze di tribunali multilaterali. Dalla difesa dei diritti umani e civili nell'ambito nazionale alla condanna della violenza e dell'aggressione, dal regolamento degli scambi e della finanza internazionale a quello della proprietà intellettuale, un patrimonio di valori si è formato, infatti, nella comunità delle nazioni per dare basi condivise alla diplomazia multilaterale e agli sforzi diretti alla mediazione nelle crisi e nei conflitti locali. È un metodo che ripropone motivi ideali tutt'altro che astratti ed elementi oggettivamente riscontrabili come base di valutazione: un patrimonio che trova rispondenza nella linea ideale internazionale dell'Unione Europea, pur con i suoi noti limiti, e soprattutto nella nuova Amministrazione americana che, rifiutando una nuova guerra fredda, appare sensibile piuttosto alla potenza aggregante del *soft power* nella conduzione della politica globale per ricostruire un sistema gestibile. Dopo il *pivot to the Pacific*, il *leading from behind* e i guasti creati da Trump, adesso Biden e Blinken stanno riprendendo un vero dialogo politico-strategico con gli alleati europei centrato anzitutto attorno al Mediterraneo.

La complessità delle crisi del Mediterraneo allargato richiede, in ogni caso, un grande e diuturno sforzo politico da parte dei maggiori protagonisti e dei principali attori regionali nella consapevolezza che solo un compromesso mediato dal sistema multilaterale e forte della garanzia delle grandi potenze abbia una possibilità di successo che si ripercuota positivamente sulla caotica situazione globale. Viene fatto di augurarsi che dal Mare di Mezzo venga ancora una volta alla comunità delle nazioni un messaggio di civiltà.

**Laura Mirachian:** prendo spunto dalla „connessione tra le varie situazioni“ di cui parla Alfredo Conte, che ringrazio per la lucidità dell'analisi, e dal „come mai abbiamo fallito?“ di Lorenzo Cremonesi, di cui apprezzo la franchezza di vedute, per introdurre due aspetti che forse andrebbero approfonditi.

Il primo riguarda il fattore che accomuna tutti i conflitti della regione, brevemente menzionato dal collega Conte, che più ci riguarda direttamente: l'interazione tra i tre circuiti concentrici che caratterizzano ogni crisi, i protagonisti locali, regionali, internazionali, dal cui intreccio di interessi dipendono le dinamiche che stiamo testimoniando. L'interazione tra i tre circuiti accentua le posizioni di ognuna delle parti in causa, in una geometria di alleanze e dis-alleanze, reazioni e contro-reazioni, che alimenta la conflittualità e ne determina le sorti. Siamo dunque corresponsabili. Al centro, il travagliato mondo arabo e islamico, intrappolato tra modernità e tradizione, che ha innescato politiche e ambizioni inedite o semplicemente sottese – il rientro in area dei „grandi imperi“ - un vero game-changer per tutti i protagonisti interni ed esterni. L'Occidente non ha capito, ha mancato la diagnosi del profondo malessere sociale, si è illuso di poter esportare la sua democrazia in punta di cannone, di poter segmentare il caos per linee clanico-nazionali, per poi prendere parte alla partita da posizioni sempre più „difensive“ (tipicamente, il contrasto all'ISIS e al jihadismo giunto entro casa), fino a ripiegare sul ritiro dei contingenti dispiegati nei vari scacchieri (Iraq, Siria, Afghanistan....). Senza riuscire ad aggregare attorno a sé gli altri grandi attori, internazionali e regionali, secondo lo schema seguito, certo in circostanze diverse, nei Balcani degli anni '90. Nella gestione di queste crisi, è mancata clamorosamente l'Europa, con il suo patrimonio di diplomazia, potenzialità di dialogo, confidence building, esperienza storica dell'area che nessuno degli altri protagonisti possiede. Ostacolata dalle proprie difficoltà interne, dall'imperversare di

virus e crisi economica, e trascinata negli ultimi anni dalla ventata maldestra della gestione Trump, l'Europa ha rinunciato a conferire agli Stati Uniti quel contributo di collaborazione indispensabile per contemperarne analisi ed approccio, fino al punto di subirne i contraccolpi (i.e. le „sanzioni secondarie“ contro Teheran), e al contempo ad ergersi come capofila di una gestione multilaterale. Nel frattempo Turchia, Russia, Cina, forti del carattere autocratico dei loro regimi, stanno incalzando alle nostre porte. Se l'Europa alzasse unitariamente il proprio profilo potrebbe incidere in quest'area cruciale per la propria sicurezza e prosperità ben oltre quanto abbiamo finora registrato. Sarà, ora, proprio la „dottrina Biden“, coniugata a una crescente consapevolezza della centralità del Mediterraneo, a mobilitare il potenziale normativo e di stabilizzazione europeo? Ben venga, per cominciare, la ventilata iniziativa congiunta Italia-Spagna per rilanciare il Quartetto nella gestione del conflitto israelo-palestinese.

Il secondo tema riguarda appunto l'impatto del cambiamento intervenuto a Washington sulle percezioni e le politiche dei protagonisti stessi. Biden invoca valori e regole, a partire dalla difesa dei diritti umani e dall'ordinato andamento degli scambi, e da una competizione basata su norme condivise che non esclude la collaborazione. Vale per la Russia e anche per la Cina, e a scendere dovrebbe valere anche per le crisi regionali pur nel contesto dell'omai classico „leading from behind“. Alleati europei e like-minded sono chiamati a raccolta. E anche se non abbiamo ancora traccia di quel „dialogo regionale“ tra Iran e Golfo, magari parallelo e sinergico con i negoziati JCPOA, che stemperi il nodo centrale della crisi – che poco ha a che vedere con la rivalità religiosa sciiti-sunniti - taluni attori regionali stanno cercando di acquisire meriti agli occhi di Biden, mediante una modifica dei propri comportamenti. E' il caso dell'Arabia Saudita, con l'incontro di aprile con emissari dell'Iran, e persino con l'intelligence di Siria, e con il riavvicinamento al Qatar dopo la crisi del CCG; o degli Emirati, con il ridimensionamento dell'avventura bellica in Yemen e del contrasto con Turchia e Qatar in Libia, nonché la normalizzazione dei rapporti con Israele all'insegna degli affari; o della stessa Turchia, con la prospettiva di colloqui esplorativi con la Grecia per il Mediterraneo Orientale e per Cipro, e al contempo il progetto faraonico del Nuovo Canale che dovrebbe compiacere gli USA, facendo il paio con le intese sui migranti con l'Europa; o dell'Egitto, con il ripristino delle relazioni con Ankara interrotte dal 2013, e soprattutto l'entrata in campo a supporto dell'azione USA per la tregua tra Israele e Hamas dopo la crisi di maggio. Si può dire che il clima stia cambiando?

Due le grandi incognite: il neo-eletto Presidente Raisi a Teheran, e il cambio della guardia in Israele ivi incluso il nuovo Presidente Isaac Herzog di matrice laburista. Sono note le propensioni di Bennet, e il suo Ministro degli Esteri Lapid ha da ultimo raggiunto Roma per reiterare al Governo italiano la grande diffidenza nei confronti dell'esercizio negoziale JCPOA e la necessità di ampliarne la portata alla missilistica e ai disegni geopolitici iraniani. Forte degli Accordi di Abramo, nonché della sostanziale linea di continuità dell'Amministrazione Biden al suo fianco, Israele non mostra flessibilità alcuna rispetto alla sua grande partita con Teheran, anzi, proseguono incursioni e attacchi informatici nel vicinato intesi a smantellarne la strategia. A Tel Aviv si pensa inoltre che il fardello palestinese sia ormai esterno alle priorità arabe e internazionali. Apparentemente più sfumato Raisi, che, pur sostenuto dall'intero apparato che conta, sa di dover confrontare al contempo le crisi pandemica, economica, finanziaria e non ultimo sociale. Può rivolgersi alla Russia o alla Cina, pagandone il prezzo. E per contro può venire a patti con l'Occidente, ove effettivamente riesca dove ha fallito Rouhani, le sanzioni. Ma nel frattempo, in entrambi i campi, israeliano e iraniano, la società civile è in fermento. Per quanto tempo la leadership iraniana potrà reggere alle pressanti richieste popolari senza ulteriori repressioni, e quella israeliana a rinnovati episodi di conflittualità palestinese? Come si determinerà l'Occidente di Biden e dell'Europa, al di là dei rituali richiami ai principi umanitari, ai fondamentali diritti umani, allo Stato di Diritto, alle Risoluzioni dell'ONU? Serviranno reazioni più robuste? Si opererà finalmente per una diplomazia multilaterale inclusiva dei vari protagonisti? Da tempo, e più che mai ora, la storia non si fa più top-down, tra solitarie cancellerie e inascoltate statuizioni onusiane.

**Michele Valensise:** ringrazio Alfredo Conte e Lorenzo Cremonesi per le loro articolate relazioni, entrambe ricche di spunti di notevole interesse. Da parte mia, vorrei toccare specificamente uno degli aspetti affrontati nelle due introduzioni: la Libia. Siamo alla vigilia della seconda conferenza di Berlino sulla Libia, che si svolgerà dopodomani nella capitale tedesca. Che esito possiamo prevedere?

È molto probabile, se non scontato, che i Paesi e le Organizzazioni internazionali partecipanti alla conferenza esprimeranno sostegno all'unità e alla stabilizzazione della Libia, al processo in corso per giungere alle elezioni fissate per il 24 dicembre e quindi al compito dell'attuale governo di transizione guidato da Dbeibeh, incaricato di accompagnare il Paese fino a quell'importante traguardo. Inoltre non mancherà l'appello al disarmo delle milizie e al ritiro dalla Libia delle forze militari straniere presenti sul suo territorio. Ora, anche alla luce dei precedenti, è lecito chiedersi soprattutto quale sarà la reazione di Russia e Turchia a questi buoni propositi, certamente meritevoli di essere riaffermati, ma che purtroppo rischiano di rimanere ancora soltanto sulla carta.

Da tempo Turchia e Russia attuano una politica, molto spregiudicata, di espansione delle rispettive sfere di influenza in Tripolitania e Cirenaica, basata sull'impiego di forze militari sul terreno e favorita dal disimpegno Usa e dalla debolezza dell'Ue, anche a causa delle sue divisioni interne. Il ricorso allo strumento militare, tranquillamente promosso da alcuni e categoricamente escluso da altri (come l'Italia), ha evidentemente prodotto un'asimmetria tra gli attori, sulla quale sarebbe opportuna una riflessione di più lungo periodo. Non già per perseguire irrealistiche soluzioni militari, ma per valutare al meglio le possibilità di promuovere i nostri interessi nazionali in un'area strategica sotto diversi profili e intrappolata in una guerra per procura.

Nelle more, dobbiamo purtroppo temere che, al di là delle conclusioni delle conferenze internazionali, la realtà sul terreno resti sostanzialmente immutata e che in particolare Turchia e Russia, e altri, mantengano saldamente i loro presidi militari e con essi la propria rilevante influenza in Libia. Queste considerazioni dovrebbero pertanto rientrare in una valutazione più strategica, italiana e speriamo europea, su tempi e modi più efficaci per fronteggiare la vicenda libica, evitare il cristallizzarsi di una crisi minacciosa già sin troppo lunga e scongiurare una nostra deprecabile emarginazione. Tanto più che al momento per noi l'intera regione mediterranea appare costellata da criticità e difficoltà di dialogo con vari Paesi, ove pure la nostra proiezione potrebbe essere più incisiva di quella odierna (Turchia, Russia, Emirati Arabi, Siria, Libano, Egitto).

**Adriano Benedetti:** il ringraziamento ai nostri due relatori non è in questa occasione soltanto doveroso perché di prammatica ma anche profondamente sentito dal momento che ciascuno nel proprio ambito ha portato un contributo importante al nostro dibattito: il collega Conte con la sua necessaria "ortodossia" ministeriale ci ha illuminato sulle politiche dell'attuale amministrazione; il dott. Cremonesi, sulla base della sua esperienza sul campo, ci ha fatto parte di alcune interpretazioni dei fatti che lanciano luci chiarificatrici sul presente e il futuro dell'area mediorientale. Il ringraziamento è, quindi, certamente sentito e sincero.

Nel mio breve intervento vorrei intrattenermi piuttosto su alcune prospettive future che potrebbero modellare scenari ed equilibri della regione e dell'Occidente. Parto dalla premessa, che può essere sempre contestata ma che a me pare al momento inconfutabile, che l'Occidente, ed in particolare l'Europa, si trovino in una fase di sostanziale regressione: l'Europa con le sue incertezze di fondo sul ruolo da svolgere in un contesto in cui alle debolezze degli Stati Uniti si contrappone l'aggressiva, per quanto vulnerabile, postura delle potenze autocratiche, in primis Russia e Cina; gli Stati Uniti, all'inizio della loro inevitabile parabola discendente come unica super potenza mondiale, in preda ad una divisiva, profonda crisi politica e sociale interna, che getta dei dubbi sulla capacità di Washington di mantenere l'unità dell'Occidente.

Sono convinto che i prossimi anni saranno all'insegna delle suddette tendenze e che l'Europa dovrà affrontare delle sfide in particolare in Medio Oriente di fronte alle tensioni che si accresceranno nell'area tra le pulsioni espansionistiche di Iran e Turchia, la debolezza interna dei paesi sunniti, le sempre più invasive iniziative di Russia e Cina che puntano a stabilizzare una loro

significativa presenza nella regione. I prossimi decenni saranno caratterizzati da molti pericoli esterni per l'Europa che dovrà affrontare spesso anche situazioni interne complicate in cui talvolta la saldezza dei regimi democratici sarà messa in forse.

Sempre in prospettiva, arriverà successivamente il momento in cui il petrolio comincerà a perdere progressivamente la sua importanza e si innesterà una situazione totalmente nuova in cui i contorni in termini di assetti sociali e politici del Medio Oriente appaiono del tutto imprevedibili, anche se è probabile che tutto ciò abbia conseguenze sulla proiezione esterna dell'Iran e degli altri paesi petroliferi.

Comunque, per quanto importanti saranno per l'Europa gli sviluppi in Medio Oriente, la partita tra l'Occidente e l'autocrazia si giocherà nell'Estremo Oriente, allorché la Cina, uscendo dalla prudenza attuale, dovrà affrontare apertamente gli Stati Uniti per la supremazia mondiale. Non conosciamo le circostanze in cui tale scontro avverrà. A me pare però che sia interesse vitale di un'Europa democratica mantenere una stretta, sebbene non sempre facile, cooperazione con gli Stati Uniti. Se l'America dovesse perdere la partita in Estremo Oriente, una stagione buia si aprirebbe anche per l'Europa e per gli istituti democratici nei singoli paesi.

**Maria Assunta Accili:** desidero ringraziare vivamente i relatori per i loro lucidi e stimolanti interventi che hanno fornito un quadro molto esauriente della situazione in Medio Oriente, nel Golfo, nel Mar Rosso e nel Corno d'Africa. Per parte mia, vorrei contribuire al dibattito con alcune riflessioni sul ruolo della Cina nella regione cui hanno già fatto qualche riferimento i colleghi che mi hanno preceduto.

Tradizionalmente improntata alla massima prudenza e al principio della "non interferenza negli affari interni degli Stati", che esclude la promozione di modelli valoriali o ideologici nelle relazioni internazionali, l'azione di Pechino nell'area è molto più pervasiva di quanto il paragone con le politiche dei principali attori dello scenario internazionale non lasci immaginare. La Cina è infatti pienamente assunta al ruolo di potenza globale e coltiva, con coerenza e perseveranza, complesse strategie funzionali alle proprie ambizioni planetarie.

A seguito di una lunga fase, incentrata principalmente sull'acquisizione delle risorse petrolifere necessarie al processo di industrializzazione, l'attività diplomatica di Pechino si è allargata ad una sempre più vasta e diversificata gamma di settori che comprende anche energia nucleare e rinnovabile, finanza, logistica, tecnologie dell'informazione e spazio, per citarne solo qualcuno. Ma, soprattutto, attraverso una serie di iniziative di più ampio respiro, è ormai evidente l'intenzione cinese di contare di più nella regione, anche, ma non esclusivamente, a tutela delle già intense relazioni economico-commerciali.

Dopo l'offerta di un cospicuo pacchetto di aiuti ai Paesi dell'area colpiti da conflitti, la Cina ha proposto al Consiglio di Sicurezza, che attualmente presiede, di ospitare i colloqui di pace tra Israele e Palestina ed ha annunciato un piano in cinque punti per la pace e la stabilità in Medio Oriente che fa riferimento all'eliminazione delle pressioni esterne, all'incentivazioni di investimenti atti a favorire un modello di sviluppo endogeno di tipo medio-orientale, all'avanzamento della giustizia nel rispetto delle tradizioni di ciascun popolo, alla non proliferazione nucleare, alla sicurezza collettiva e alla lotta al terrorismo.

La Cina saprà essere assertiva nella promozione della propria piattaforma politica e la sua ascesa nel contesto globale non soltanto sarà ineludibile, ma potrà costituire un fattore di crescita a condizione che il suo ruolo non diventi egemone.

In conclusione, mentre gli Stati Uniti restano posizionati sul principio del "*leading from behind*" e la Russia continua a perseguire l'espansione della propria presenza nei territori in esame, sia sul piano energetico che su quello militare, è importante che l'Europa faccia la sua parte per continuare ad affermare il primato della libertà, dei diritti umani e dello stato di diritto che restano pilastri irrinunciabili delle nostre società. Questo dev'essere l'impegno dell'Italia che da sola poco potrà per affrontare efficacemente le sfide in corso ed ha legittimi interessi diretti a favorire la stabilità e il progresso dei Paesi dell'area. In quest'ottica esiste un'unica opzione: il rafforzamento della

dimensione di politica estera e delle funzioni di difesa comune dell'Unione Europea a cui Roma dovrà offrire il proprio significativo contributo.

**Roberto Nigido:** ringrazio anche io vivamente il Direttore Conte e il Dottor Cremonesi delle interessanti relazioni e delle lucide valutazioni che hanno fatto. Mi ha particolarmente colpito la considerazione del Dottor Cremonesi: “quanto avviene in Medio Oriente dimostra il crollo dell'illusione occidentale di cambiare il mondo”. Così come la domanda che egli si è posto: “come mai abbiamo fallito?”. Concordo con la considerazione e cercherò di fornire una mia risposta alla sua domanda. Il mondo occidentale ha fallito nella sua illusione di cambiare il mondo a sua immagine e somiglianza, perché ha ritenuto che i valori sui quali la civiltà occidentale si fonda (libertà, democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani, parità di genere) fossero valori universali; e che fosse pertanto possibile e opportuno esportarli anche in Paesi che non li hanno mai conosciuti: mi riferisco ovviamente a Cina e Russia in particolare.

Sono convinto che i valori ai quali ho fatto riferimento siano invece specifici della civiltà occidentale e che si siano affermati gradualmente in un percorso che ha abbracciato alcuni millenni: dalla cultura greco-romana, al cristianesimo, al rinascimento, all'illuminismo, fino alle conquiste civili del secolo scorso come lezione di due spaventose carneficine a livello mondiale. Questo percorso dall'Europa si è esteso al continente americano; ma ne sono rimaste escluse alcune aree nella stessa Europa. Russia e Cina si sono ribellate al tentativo del mondo occidentale di imporre i suoi valori, ne hanno contestato la validità e espresso la volontà di reagire anche militarmente. Distinguo i due casi. Mosca si è sentita umiliata dall'indifferenza del mondo occidentale dopo la fine della guerra fredda. Ma la sua reazione è stata provocata soprattutto dalla pretesa della NATO di inserire anche parti storiche del suo territorio (l'Ucraina) nel proprio sistema militare, dopo averlo fatto con i Paesi europei del Patto di Varsavia: con la conseguenza che Mosca ha sentito minacciata la propria sicurezza. La Cina invece non ha avuto bisogno di provocazioni: è stata invece curata con aperture di mercato, investimenti e trasferimenti di tecnologie, che ne hanno consentito la strabiliante crescita economica e tecnologica. Pechino vuole ora conquistare economicamente il mondo e minaccia militarmente non solo l'Occidente, ma anche gran parte dei suoi vicini in Asia.

In questa situazione che fare? La mia risposta è tornare alla politica del contenimento: limitare i vantaggi economici che abbiamo dato alla Russia e soprattutto alla Cina; azzerare investimenti e trasferimenti di tecnologie; rafforzare le capacità militari di difesa dell'Occidente (soprattutto quelle dei Paesi europei, che sono inadeguate); convincere russi e cinesi che non uscirebbero vincitori da uno scontro armato. Ritengo che questo sia lo strumento più efficace per mantenere la pace. Solo con queste premesse e da queste posizioni è possibile fare aperture al dialogo sui temi di comune interesse.

**Gabriele Checchia:** mi associo ai ringraziamenti ai due Relatori per la loro stimolante e articolata analisi, seppur da diverse angolazioni, delle dinamiche in atto in un'area vasta e interconnessa come quella del Grande Medio Oriente. Ascoltandoli mi è tornata alla mente la verità racchiusa nella frase con la quale il grande Fernand Braudel era solito rispondere a chi lo pregava di elaborare sul Mediterraneo: “quando mi si chiede di parlare di Mediterraneo ho bisogno di pensare la totalità”.

Mi hanno poi colpito, e le condivido, le riflessioni di Lorenzo Cremonesi circa la debolezza dell'Europa a fronte dell'assertività e determinazione di popoli - come quelli di area nord-africana e sub-sahariana - in larga misura espressione di culture diverse dalla nostra e fieri dei loro modelli e valori per la cui affermazione non escludono in via di principio neppure il ricorso alla forza. Un'Europa da molti percepita come riluttante a dar prova - pur nell'ovvio doveroso rispetto dei propri principi e valori - di pari fermezza, allorché necessario, rischia alla lunga di rivelarsi perdente. Perdente anche perché chiamata a confrontarsi con un contesto nel quale - come preconizzato da Huntington - il dato culturale e fortemente identitario si sta rivelando, almeno in

certe aree del mondo, ben più durevole e radicato delle importate “ideologie” di matrice occidentale o proprie, comunque, del periodo del confronto tra blocchi.

Trovo parimenti condivisibile la valutazione del dottor Cremonesi secondo la quale la contrapposizione in Medio Oriente tra sunnismo e sciismo riflette in molti casi - più che una vera frattura confessionale in seno a popolazioni a lungo vissute in sostanziale armonia - l’odierno tentativo di taluni regimi, sia sunniti che sciiti, di avvalersene spregiudicatamente per la promozione delle rispettive cause e interessi.

Da ultimo, con riferimento a un altro importante attore nella regione, vale a dire la iper-assertiva Turchia di Erdogan, condivido le valutazioni del collega e amico Ambasciatore Zanardi Landi in merito al carattere di strumento geo-politico che lo stesso Erdogan sembra voler conferire al faraonico progetto del “Canale Istanbul” destinato, nelle intenzioni del Presidente turco, a mettere in collegamento il Mar Nero con il Mar di Marmara con l’asserito obiettivo di decongestionare il Bosforo. Prova della valenza anche geo-politica assegnata da Erdogan al progetto è, a mio avviso, anche l’arresto nelle scorse settimane di 103 Ammiragli turchi non più in servizio (tra i quali lo stesso ideatore del concetto di “Patria Blu”: l’Ammiraglio Gur Deniz), di matrice kemalista critici verso l’opera in quanto suscettibile a loro parere di mettere in discussione la Convenzione di Montreux (che, come noto, disciplina il traffico marittimo civile e militare attraverso il Bosforo) notoriamente favorevole alla Turchia.

Ecco perché non mi sento di escludere vi sia del vero nelle tesi di quanti ritengono, in Turchia e non solo, che Erdogan intenda avvalersi del progettato nuovo Canale quale tassello centrale di uno spregiudicato gioco diplomatico: quello cioè di acquisire in particolare un credito presso l’Amministrazione americana nel quadro dell’opera di riavvicinamento a Washington da lui avviata - credito da far valere se del caso su altri teatri di prioritario interesse per Ankara, a cominciare da quello libico, o per così dire a compensazione di sue aperture... alla Russia di Putin - consentendo alle unità navali statunitensi un accesso allo “strategico” Mar Nero attraverso una via d’acqua sottoposta a vincoli di navigazione per le unità militari (e permanenza nelle acque di transito) assai meno cogenti di quelli contemplati dalla convenzione di Montreux. Anche per i motivi di cui sopra (Libia) ritengo sia “dossier”, quello del Canale Istanbul, che sia interesse del nostro Paese seguire con attenzione.

**Alfredo Conte:** è stato un grande piacere partecipare a questo incontro e vorrei concludere con alcuni flash. Devo esporre la posizione ufficiale del governo, mentre coloro i quali possono esprimere il loro pensiero liberamente siete voi. Cercherò comunque di aggiungere qualche considerazione personale.

Per quanto riguarda i rapporti con la Francia non intendo entrare in polemica. Sono convinto che in questa stagione la Francia sia più interessata alla collaborazione con l’Italia di quanto lo fosse in precedenza.

Adesso anche per un discorso di equilibri generali in ambito europeo, vi è un interesse obiettivo a cercare la sponda dell’Italia sulla Libia come l’atteggiamento concreto della Francia sembra voler dimostrare. Il che non vuol dire vadano prese per buone ad occhi chiusi tutte le aperture: ma tutto sommato, per i motivi che avete anche detto anche voi, fa comodo che la Francia “giochi assieme” e non giochi di lato o peggio ancora contro. Questo va bene finché dura, restando sempre con gli occhi bene aperti e tenendo presente che questo è un frangente propizio che speriamo ci consenta di arrivare a determinati risultati.

Veniamo al ruolo dell’Italia in Libia, che non direi essere assente: non lo dico solo perché sono pagato per dirlo, ma anche perché vi sono una serie di evidenze che confermano una certa centralità dell’Italia. Il primo ministro libico è stato qui con una delegazione nutrita di ministri del suo governo, A Parigi è andato successivamente. I libici guardano principalmente a Roma, e anche da Bruxelles si guarda principalmente a Roma. Il Direttore generale per l’allargamento della Commissione è stato qui per chiederci come spendere quei finanziamenti europei che per Tripoli sono molto significativi. Questa è una fase piena di incognite, e sicuramente ci sono molte persone

ad Ankara e a Mosca che hanno interesse alla preservazione dello *status quo* ed alcuni sono anche a Tripoli.

Premesso questo dobbiamo impegnarci sulla politica estera dell'Italia. Per quanto riguarda l'uso della forza la posizione che ho espresso poggia su una valutazione che credo realistica, anche se posso avere un'idea personale. Se accade un attentato a Nassirya abbiamo gli inquirenti che invece di mettere sotto accusa gli attentatori indagano i comandanti della base. Nel caso dell'Egitto le relazioni con un Paese chiave della regione sono condizionate agli sviluppi degli accertamenti del caso di un nostro studente barbaramente ucciso; e a cui si è aggiunta anche la vicenda della detenzione di uno studente egiziano, al quale si pensa di concedere la cittadinanza italiana. Possiamo aggiungere anche il caso degli E.A.U. in quanto per la missione ad Herat vi è stato il divieto di uso dell'aeroporto emiratino di Abu Dhabi, il cui Governo è risentito per alcune iniziative del Parlamento.

In un certo senso, si potrebbe dire che facciamo di tutto per complicarci la vita: malgrado questo abbiamo un ruolo che forse è più importante di quello che la percezione nell'opinione pubblica è disposta a riconoscerci. Noi facciamo del nostro meglio per valorizzare quel "poco" o "non poco" che possiamo ancora contare. Grazie a tutti.

**Lorenzo Cremonesi:** prima di tutto intendo dare una risposta diretta al quesito se in Algeria si stia preparando una nuova *arab summer*. Nel novembre-dicembre 2010 l'impressione che ricordo era che il primo Paese sul punto di esplodere potesse essere l'Algeria, tanto che quando cominciarono i primi disordini in Tunisia dopo la morte del venditore ambulante il mio giornale disse "chiedi subito il visto algerino, perché è lì che scoppierà qualcosa, mentre aspetti vai in Tunisia". Poi accadde quel che accadde, ed andai in Algeria, prima che scoppiasse la rivolta in Egitto.

Durante la permanenza chiesi a delle persone che incontravo in Algeria perché non vi fosse la ribellione. La risposta era unanime, parlando con studenti nelle piazze e con gente dell'opposizione: incombeva l'ombra ancora troppo pesante dei tragici eventi degli anni Novanta, costati oltre 250.000 morti. Questa memoria dolente e sanguinosa domina ancora anche in Libano. Ma con le generazioni nuove, e oramai stiamo andando verso quella di chi aveva cinque-sei anni ai tempi dei massacri e ora ne ha trenta-trentacinque, il passare del tempo rende le rivolte di nuovo possibili. Penso che la situazione dell'Algeria con questa bassa affluenza al voto, questa disaffezione unita ad una finta riforma, con Bouteflika messo da parte dopo tutti questi anni, possa davvero esplodere nel medio periodo. L'esplosione dei disordini riaprirebbe la questione del radicalismo islamico; più la classe al potere, i militari e i loro affini ricorrono alla repressione, più l'elemento radicale che in Algeria è forte e potente potrebbe avere un ruolo, generando un altro ISIS, un'altra Al-Qaeda o altri movimenti estremisti. Per l'Italia sarebbe un problema. Abbiamo importanti e notevoli interessi in Algeria, di tipo energetico, uniti a scambi commerciali relevantissimi.

In merito alla Cina posso affermare che se fossi americano farei come loro, e questo non dipende da Biden o da Trump o da Barack Obama. Dal punto di vista americano, il Pacifico riveste ormai un ruolo centrale e la Cina sta diventando la prima potenza mondiale, se non ancora da un punto di vista militare (ma lo diventerà) da un punto di vista economico. Quindi è chiaro che per gli americani la priorità resta la Cina, proporzionalmente al fatto che sono passati con il *fracking* da clienti dei Paesi del Golfo e del Medioriente a loro competitori in campo energetico. Purché il petrolio non scenda sotto 40\$ al barile altrimenti il *fracking* non sarebbe più conveniente. Il costo geostrategico e politico di dipendere dal Golfo potrebbe portarli tuttavia a valorizzare le loro fonti energetiche.

Premesso questo noi rischiamo di essere ancora più soli. Ho due lutti nella mia carriera di cittadino e giornalista. Il primo è la Brexit, che per me è stata una sconfitta dell'Europa anche per colpa dell'Europa che non ha saputo gestire adeguatamente la questione migratoria. Il secondo resta l'eclissi della protezione americana dell'Europa.

Ogni ente sovrano deve garantire il rispetto dei propri confini. Minniti aveva ragione quando affermava che noi dobbiamo decidere chi sarà cittadino e chi non lo sarà.

Non possono essere le ONG a decidere, ma non per questo dobbiamo essere chiusi ai migranti. Tutto questo ha alimentato le paure più primitive dei paesi recipienti che erano l'Inghilterra e i paesi del nord. Oggi in Svezia e Finlandia dove prima arrivavano gli iracheni e vi sono grandissime comunità di iracheni e siriani è cresciuto il razzismo. Ho tanti amici siriani conosciuti durante le rivolte di Aleppo, andati in Svezia e in Finlandia. Da lì sono andati in Turchia. Vi è stata una crescita esponenziale di movimenti xenofobi e razzisti, compreso i movimenti della destra neonazista. Per evitarlo occorre controllare e regolare.

L'Europa deve assumersi le responsabilità della propria difesa, non possiamo più demandare tutto agli Stati Uniti. Abbiamo vissuto all'ombra degli Stati Uniti fino a dieci anni fa; oggi questa possibilità è fortemente diminuita. Forse con Biden la situazione migliorerà, ma gli eventi in Iraq, in Siria e in Libia hanno diminuita la credibilità americana ed in generale la Nato.

Oggi vi è una parte di opinione pubblica occidentale che rimprovera agli americani e alla NATO gli interventi. Al tempo stesso l'opinione pubblica sosteneva per il novanta per cento le rivolte arabe. Sulla scorta di questo Barack Obama non intervenne in Siria, e oggi vi è la percezione che gli americani non garantiscono più. Eppure senza l'intervento americano e dei suoi alleati non sarebbe stato sconfitto l'ISIS che da Sirte minacciava di distruggere il Vaticano.

Come accennavo vi è la necessità di rivalutare quando serve l'uso della forza. Berlusconi dovette travestire la missione di Nassiria denominandola missione di pace. Esiste quindi un problema culturale. Prima si è parlato di cultura pacifista, che è comprensibile dopo Auschwitz e le distruzioni della guerra. Siamo figli di quella guerra. Non dobbiamo predicare una cultura della guerra, ma della difesa sì, che contempra il diritto delle democrazie a difendersi. Dovrebbe essere compito dei media spiegare tutto ciò. Faccio un esempio: avevamo l'ospedale di Misurata dove il ministro Minniti affermò che quello non era soltanto un ospedale, ma bensì lo strumento politico che permetteva di mantenere tranquilla la città di Misurata e di dialogare con Haftar.

Un'altra questione è quella relativa ai nostri pescatori. Conte e Di Maio non poterono fare a meno il 20 dicembre scorso di andare a Bengasi per liberare i diciotto che tra italiani e tunisini erano stati sequestrati.

Tuttavia, quando vennero catturati una ventina di marinai di un cargo turco che trasportava materiali verso Misurata, Erdogan disse chiaramente che se entro cinque giorni non fossero stati liberati, avrebbero considerato qualsiasi obiettivo militare in Cirenaica come obiettivo legittimo, e questo stava a significare che Haftar non poteva più dormire a casa sua.

Più recentemente, navi della guardia costiera libica, alla quale abbiamo donato navi addestrandone il personale, hanno sparato a pescherecci di Mazara del Vallo colpendoli mentre una nave della Marina Militare pattugliava la zona senza intervenire. Abbiamo chiaramente un problema nella proiezione della forza.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

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

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

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

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - Fax: 06.699.40.064 - e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)

<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

254

**Gli sviluppi del processo di stabilizzazione in Libia,  
ruolo dell'Italia, della Francia e dell'Unione Europea**

(26 luglio 2021)



CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

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

tel. e fax: 06.699.40.064

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

<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

*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

254

### **Gli sviluppi del processo di stabilizzazione in Libia, ruolo dell'Italia, della Francia e dell'Unione Europea**

(26 luglio 2021)



*Dialogo Diplomatico con la partecipazione di S.E. l'Ambasciatore di Francia in Italia Christian MASSET e dell'Ambasciatore Pasquale FERRARA, Direttore Generale degli Affari Politici del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e*

*e degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:*

Maria Assunta ACCILI, Paolo CASARDI, Giancarlo LEO, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA, 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

**Paolo Casardi:** gentili invitati e cari soci, abbiamo oggi un'importante occasione per fare il punto sulla delicata questione libica, in un momento cruciale per il suo sviluppo. Anche la recente Conferenza di Berlino, del 23 Giugno scorso, ha mostrato come la situazione in Libia, che ha registrato alcuni fondamentali progressi nel negoziato tra le parti, si sia complicata da quando Russia e Turchia hanno cambiato la situazione strategica in Mediterraneo con la loro presenza militare e paramilitare in varie parti del territorio e della costa libica, nonostante le clausole del cessate il fuoco ne prevedessero la partenza già nove mesi fa.

Come era già successo nel conflitto arabo-israeliano e in vari altri conflitti nel cosiddetto "Mediterraneo Allargato", anche in Libia, agli interessi delle parti locali si aggiungono quelli delle potenze regionali, oltre a quelli delle grandi potenze e delle potenze globali. Per rendere il labirinto ancora più intricato, a queste difficoltà si è sommata una minore capacità delle Nazioni Unite di incidere sulle relazioni internazionali, insieme alla radicalizzazione delle Potenze globali e un atteggiamento attendista dell'Unione Europea tranne che in materia di Sicurezza Marittima, dove invece l'Ue ha fatto un buon lavoro. La territorializzazione del mar Mediterraneo, la questione migratoria e la pandemia, hanno fatto il resto.

Per tutto ciò, cosa è lecito aspettarsi oggi dal nuovo atteggiamento mostrato dalla neo costituita Amministrazione americana, qual è il ruolo italiano per la Libia e in Libia, quale quello francese e che ruolo potrebbe avere l'Unione Europea?

Per rispondere a queste domande abbiamo invitato oggi due dei più eminenti "policy maker" europei, che a più riprese nel corso degli scorsi anni, si sono occupati di Mediterraneo e di Libia. Vorrei ora presentarveli:

si tratta di S.E. l'Ambasciatore Christian Masset, Ambasciatore di Francia presso il Governo italiano e dell'Ambasciatore Pasquale Ferrara, Direttore Generale per gli Affari Politici della Farnesina.

Per presentare l'Ambasciatore Masset vorrei dire due parole in francese pour mieux vous signifier, Monsieur l'Ambassadeur, l'estime et la consideration que nous avons pour votre Pays et pour la langue française que nous considerons toujours comme la langue diplomatique par excellence. A part cela, nous desirons aussi vous remercier vivement pour le temps que vous avez voulu nous dedier pour le débat, au quel nous allons bientôt proceder. Pour le C.V., je rappelle que Christian Masset, après Sciences Po et l'Ecole Supérieure de Sciences Economiques et Commerciales a Paris, a fréquenté l'Ena, en choisissant les Affaires Etrangères à la fin des cours. Toute de suite après, il a entrepris une carrière autant brillante que rapide, au cours de la quelle il a occupé nombreuses fonctions a l'étranger et a Paris, comme Londres, Pretoria, Bruxelles, et Rome, une première fois, puis il a été le premier Directeur Général pour la Globalization et le Developpement, ensuite Ambassadeur au Japon et finalement en 2014 Secrétaire Général du Quai d'Orsay. Il a été depuis nommé Ambassadeur a Rome en 2017.

Questo per l'Ambasciatore Masset e passerei quindi a presentare l'Ambasciatore Pasquale Ferrara che molti di voi già conoscono bene, ricordando, della sua prestigiosa carriera, soltanto le ultime molto qualificanti esperienze, prima di diventare Direttore Generale degli Affari Politici. Pasquale è infatti stato Capo del Servizio Stampa e portavoce del Ministro, Capo dell'Unità di analisi e programmazione, Segretario Generale dell'Istituto Universitario europeo di Firenze. In seguito Ambasciatore in Algeria e Inviato Speciale del Ministro degli Esteri per la Libia. Inutile dire che entrambi i nostri invitati sono autori di diversi volumi, articoli e pubblicazioni, nonché attivi accademicamente.

Terminata la parte introduttiva, chiedo quindi all'Ambasciatore Masset di effettuare il suo intervento di apertura. Seguirà quello dell'Ambasciatore Ferrara e il Co-Presidente Amb. Melani sarà poi il primo dei soci ad intervenire.

**Christian Masset:** grazie tante per l'invito e per l'opportunità che mi è data di partecipare a questo dibattito sulla Libia.

Una prima considerazione è che per la prima volta, da molto tempo, abbiamo veramente tutti gli elementi per fare in modo che la Libia diventi sicura, unita e sovrana attuando quanto stabilito dalla Conferenza di Berlino sul cessate il fuoco e sul forum sul dialogo politico, nonché dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2570. Abbiamo discusso questi temi il 15 luglio in quella sede sotto la presidenza francese, e vediamo che la strada è tracciata chiaramente: vi è una *roadmap* molto chiara dal punto di vista politico che prevede le elezioni legislative e presidenziali il 24 dicembre prossimo e l'esigenza di avere un quadro giuridico da stabilire sulla base delle diverse opzioni presenti. La Camera dei Rappresentanti di Tobruk avrebbe dovuto farlo il 1° luglio ma la data è stata posticipata al 1° agosto.

Il secondo punto è costituito dal ritiro delle forze straniere e dei mercenari: in tutti i testi che sono stati adottati è espresso molto chiaramente che debbano ritirarsi nell'ambito di un coordinamento sul quale stiamo lavorando. E' necessario che il cessate il fuoco regga, vigilando sulla sua attuazione, e che venga riaperta la strada costiera. Successivamente ci si potrà occupare di tutti gli altri elementi più strutturali per la pacificazione del paese, quali l'unificazione delle forze di sicurezza, lo smantellamento delle milizie e tutti gli aspetti di carattere economico e istituzionale, dalla riunificazione del sistema bancario alla trasparenza. L'indirizzo contenuto nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza è stato adottato all'unanimità, e per la prima volta dagli accordi di Skhirat abbiamo tracciato una strada precisa, anche se a volte vediamo che i comportamenti concreti degli attori si muovono in un'altra direzione. Vediamo che il governo del primo ministro è molto prudente, se vogliamo usare un eufemismo, sulla data del 24 dicembre. C'è la questione delle milizie che assieme alle difficoltà di comunicazione tra Haftar e Dbeibah acuisce i problemi tra est e ovest. E i Fratelli Musulmani", portano avanti i loro interessi. Siamo quindi in presenza di forze centrifughe che tendono a deviare da quanto è stato concordato da tutti. Lo stesso discorso in questa fase di cerniera può esser fatto per le forze straniere presenti sul campo. Vediamo che la Russia e la Turchia non vogliono andarsene volendo conservare una ipoteca sulla Libia.

Siamo ad un bivio nel quale, se non troviamo il modo di comporre gli interessi degli uni e degli altri, ricomincerà un ciclo negativo che durerà anni e che smantellerà tutto quello che è stato fatto fino ad ora. Alternativamente le elezioni politiche e presidenziali del 24 dicembre prossimo, cui noi teniamo molto, potranno avviare una fase di convergenze.

Dobbiamo adoperarci con forza per il ritiro di tutte le forze e dei combattenti stranieri. Vediamo che siriani sono presenti in entrambi gli schieramenti. Un altro elemento cui teniamo molto è la riapertura della strada costiera: dobbiamo creare una dinamica che non ci intrappoli in piccoli compromessi, procedendo in modo unitario a livello europeo e collaborando proficuamente con il rappresentante del Segretario Generale delle Nazioni Unite Jan Kubic, tenendo presente che quanto avviene in Libia non destabilizza soltanto tale paese ma coinvolge anche tutti i vicini.

Dalla Libia dipende la sicurezza del Sahel e viceversa, e sappiamo quanto è complicata la situazione in quell'area. E la presenza di forze straniere alimenta preoccupazioni e tensioni. Basti pensare alle preoccupazioni dell'Egitto nei confronti della Turchia. Non possiamo fare compromessi al ribasso, pena una possibile ripresa delle ostilità.

E' chiaro che come Europa dobbiamo essere più forti e più presenti in questo contesto. Non possiamo continuare a pensare che gli americani facciano il lavoro al posto nostro. La loro intenzione resta quella di *lead from behind*, come diceva il Presidente Obama. Sono disposti a dare una mano, il loro Ambasciatore è molto presente, ma non possono fare tutto loro. L'Europa deve svolgere una forte attività di *capacity building*, anche per ciò che riguarda la guardia costiera. Il rischio è che se ne occupino i turchi, e questo vorrebbe dire consegnarli il "rubinetto" dell'immigrazione. Rafforzare l'unità e l'interesse europeo significa coinvolgere più paesi. Quando si parlava di unità ci si riferiva essenzialmente a Italia e Francia, apparsi portatori di interessi opposti. E' stato fatto da tre anni a questa parte un lavoro enorme, e devo dire che ora siamo molto allineati, lavoriamo molto bene insieme, e i nostri due ministri hanno avuto delle discussioni di grande franchezza e di grande fiducia anche su specifici dettagli. Ma senza un'Europa forte ben poco sarà possibile.

Dobbiamo avere un atteggiamento di grande fermezza nei confronti di russi e turchi, e nello stesso tempo fare pressione su tutti gli altri attori coinvolti a cominciare dall'Egitto e dagli Emirati Arabi Uniti. Il nostro ruolo è importante ed essenziale per rassicurare i paesi vicini e portarli a contribuire efficacemente all'attuazione degli impegni assunti da tutti.

**Pasquale Ferrara:** vi ringrazio per questo invito e ringrazio soprattutto l'Ambasciatore Masset per le sue considerazioni: condivido quello che egli ha detto. Vorrei solo aggiungere qualche elemento su alcuni aspetti strutturali della situazione in Libia.

La prima osservazione è sul fatto che è necessario muoversi su tre piani sovrapposti che a volte coincidono, altre volte confliggono.

Il primo è sicuramente costituito dalla cessazione dei combattimenti, cominciata con il cessate il fuoco del 23 ottobre dello scorso anno. Evento che ha inaugurato una nuova era. Come ben sapete quando vi sono conflitti armati in corso è difficile lanciare processi politici di riconciliazione e riunificazione di un paese. Questa operazione, propiziata dalle Nazioni Unite, è una delle conseguenze positive nel medio periodo del processo iniziato con la Conferenza di Berlino I, che ha ridato voce alla politica. Questo fattore, come è stato ben ricordato dall'Ambasciatore Masset, è per l'Italia e la Francia il *leitmotiv* di fondo.

E dunque il secondo piano di cui vorrei accennare è quello del processo politico. L'Italia ha sostenuto da sempre che non esiste una soluzione militare alla crisi libica, ma solo una soluzione politica. Il processo che si è avviato ha come scopo una formula politica inclusiva, che è oggetto di negoziato. La formazione del governo di unità nazionale ha rappresentato un importante passo in avanti rispetto al precedente governo di accordo nazionale. E' sotto l'egida delle Nazioni ed è stato legittimato dall'*House of Representatives* con un voto di fiducia unanime. Tutto ciò deve essere considerato come un fatto straordinario in Libia, a dimostrazione che c'è stato un investimento di fiducia e di speranza su questo nuovo esecutivo. E' da notare l'abilità del primo ministro Dabaiba nel formare un governo molto ampio, tenendo conto delle diverse componenti anche regionali del paese.

E veniamo al terzo livello, quello securitario. L'Ambasciatore Masset ha fatto riferimento ad una questione che definirei strategica: è quella che riguarda l'intervento di potenze straniere estranee alla Libia con mercenari, milizie, *foreign fighters*, gruppi di sicurezza privati, consiglieri militari, truppe regolari. Sono presenti, ad esempio, combattenti siriani in entrambi gli schieramenti, cui si aggiungono missioni militari vere e proprie, come quella unilaterale turca (che noi contestiamo) approvata da un voto parlamentare nazionale e quella di *private contractors*, come i russi del gruppo Wagner.

Vediamo quindi che sotto il profilo securitario il mosaico è molto complesso, senza dimenticare le milizie "libio-libiche" che sono strutturali da decenni nel controllo del territorio, senza che vi siano necessariamente referenti stranieri.

Come in tutte le situazioni complesse questi tre livelli sono interconnessi.

In questa situazione politico-istituzionale e securitaria tutt'altro che stabilizzata, l'Italia ha compiuto un investimento di fiducia anche dal punto di vista economico e di cooperazione. Come precisava l'Ambasciatore Masset, il processo di *conflict resolution*, di tipo onusiano, non si è ancora concluso. Un possibile segnale avente forte significato simbolico sarebbe la riapertura della strada Sirte-Misurata, che nonostante sia stata annunciata più volte non è ancora avvenuta.

La riunificazione militare del paese è ben lungi dall'essere compiuta. Ricordo che il primo ministro Dabaiba aveva cercato di tenere un consiglio dei ministri a Bengasi qualche mese fa, salvo scoprire poi sulla pista dell'aeroporto l'opposizione di milizie locali per questioni inerenti il controllo del territorio. Questa è la dimostrazione pratica, potremmo definirla "plastica", del fatto che il Governo non riesce ancora ad esercitare la piena sovranità.

Il processo politico è ancora più complesso: in questi giorni è iniziata a Roma una riunione del "Gruppo dei Nove" parlamentari della Camera dei rappresentanti con esponenti della commissione

elettorale nazionale. Operazione che si svolge sotto l'egida delle Nazioni Unite (UNSMIL e UNDP), al fine di trovare un accordo sulla legge elettorale e sull'organizzazione delle elezioni.

All'inizio di luglio erano stati fatti dei tentativi con il "Foro di Dialogo Libico", stante l'inazione dell'"House of Representatives" nel trovare una base giuridica per lo svolgimento delle elezioni; il tutto si era concluso in un nulla di fatto. Un ulteriore tentativo era stato quello di creare un comitato di *consensus building*, senza esito. Una delle questioni irrisolte riguarda l'eventuale simultaneità tra le elezioni parlamentari e quelle presidenziali. Un altro tema, tutt'altro che trascurabile, è costituito dai criteri di eleggibilità, che coinvolgono personalità quali Haftar, e tutti coloro che in questo momento sono fuori dal governo di unità nazionale.

La condizione accettata da tutte le parti quando fu adottata la *roadmap* a Tunisi nel gennaio 2021 era quella per cui il governo di unità nazionale avrebbe condotto il paese alle elezioni senza che i suoi membri si potessero candidare.

Capirete bene che è molto complicato che tutto questo avvenga secondo il percorso formale. L'Italia mantiene su questo punto una posizione "laica", non perché riteniamo che gli accordi non vadano rispettati, ma perché se c'è un consenso tra le forze libiche sui criteri di eleggibilità non possiamo essere di certo noi a sindacare una decisione presa in maniera consensuale.

In questi giorni abbiamo ospitato in qualità di facilitatori questo nuovo organismo composto dal "Comitato dei Nove" più la commissione elettorale nazionale per cercare di avanzare nel percorso verso le elezioni. Tuttavia tale Comitato presenta un grande *vulnus*, in quanto l'Alto Consiglio di Stato guidato da Khalid Mishri non è stato invitato. Tuttavia non perdiamo ancora la speranza, e stiamo incoraggiando fortemente la ricerca di un accordo tra le parti, che è possibile e dipende dalla volontà politica.

L'ultima questione che vorrei affrontare riguarda le presenze militari straniere.

Su questo tema fondamentale ovviamente siamo d'accordo. Sta alla base della riconquista da parte della Libia della sovranità nazionale, perché fino a quando saranno presenti truppe straniere, presenti a vario titolo sul territorio, anche la Libia post-elettorale sarebbe un paese a sovranità limitata. La questione della sovranità per i libici è cruciale, e da colloqui con vari interlocutori ho appreso quanto siano sensibili all'indipendenza e all'autonomia.

Ritengo perciò che sul medio-lungo termine le presenze militari straniere in Libia non siano sostenibili, perché nel momento in cui si riuscisse a formare un governo centralizzato con poteri di controllo del territorio e dell'apparato statale, credo che non sarebbe più tollerabile mantenere tali presenze ingombranti.

L'Italia è fermamente convinta che debba essere la Libia sovrana a decidere quali alleanze intraprendere: se con i turchi, con gli egiziani, con i russi, con l'Italia, con la Francia o con la Germania. Dovrà essere un paese totalmente libero di poter assumere le proprie determinazioni di politica estera.

Consentitemi però di inserire nella discussione un elemento di sano realismo, per quanto riguarda il discorso su una precisa *roadmap* per il ritiro delle forze straniere. Credo sia necessario essere molto pragmatici ed avere un approccio incrementale. Fino ad oggi abbiamo visto che in Libia è difficile far rispettare persino le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Quindi non dobbiamo farci illusioni, e non sorprenderci se i nostri "schemi", per quanto ragionevoli e razionali, non troveranno applicazione nell'immediato. Il governo attuale di unità nazionale, che tenta con fatica di affermare proprio il suo carattere unitario e la sua incidenza nazionale, dovrebbe acquisire il completo controllo del territorio affinché si creino le effettive condizioni per un ritiro bilanciato e progressivo delle presenze militari straniere.

Perciò credo che il nostro obiettivo, anche per liberare la Libia da queste presenze inopportune, sia quello di lavorare affinché si possa formare al più presto un governo centrale forte, nel pieno dei propri poteri e legittimato dal consenso popolare. E' evidente che le elezioni non sono un fine in sé, ma l'inizio di un vero consolidamento politico-istituzionale.

Su un altro versante, al pari e più della Francia siamo molto preoccupati dalla questione migratoria, e ne abbiamo parlato recentemente in un incontro con il Ministro dell'Interno

Lamorgese. Come sapete da noi in Italia il dibattito si concentra sul ruolo della guardia costiera libica. In realtà il Governo libico pone invece sempre più l'accento sul controllo della frontiera libica meridionale.

Ci si chiede cosa intenda fare l'Europa nell'area del Fezzan, che riveste una importanza cruciale per i flussi migratori. Vi sono formazioni terroristiche, vi è una "anomia" generalizzata, e questo è un pericolo molto serio. È illusorio parlare di controllo delle frontiere da parte di un Governo se esso non controlla pienamente il territorio, essendo evidentemente il controllo delle frontiere una funzione del controllo del territorio. Possiamo affermare quindi che *tout se tient* attraverso il prisma dell'esercizio della sovranità: l'esito del processo politico, la questione strategica (la presenza di truppe straniere), il problema migratorio.

Credo che il nostro obiettivo sia convergente e sono contento che stiamo lavorando molto bene con la Francia sia nel formato P3+2 che bilateralmente. Ciò si è rivelato molto produttivo anche nei rapporti con Kubiš, il quale ha avuto dei problemi di varia natura recentemente. Si era anche parlato di possibili cambi e avvicindamenti. A tal proposito ho ritenuto di lanciare un segnale di prudenza: "*wait a minute, this is the only game in town*". Se si decidesse di procedere in un'altra direzione, dovremmo riconfigurare la missione in un altro modo, e dobbiamo essere consapevoli del fatto che i pochi progressi che siamo riusciti a fare potrebbero essere messi a repentaglio. Quindi dobbiamo sicuramente lavorare per rafforzare la posizione ed aiutare Kubiš a completare al meglio la propria missione fornendogli tutto l'appoggio di cui ha bisogno.

**Maurizio Melani:** mi unisco al ringraziamento dell'Ambasciatore Casardi all'Ambasciatore Masset e all'Ambasciatore Ferrara per avere accettato il nostro invito a parlare con noi di un tema che oggi assai più che in passato è tra quelli su cui i nostri paesi stanno proficuamente collaborando.

Ritengo molto importante che Francia e Italia operino ora in modo convergente in Libia. Quanto realizzato da oltre un anno insieme anche alla Germania ha prodotto i risultati che ci avete illustrato benché, come avete sottolineato, molto sia ancora da fare e i rischi di un collasso del processo siano ancora presenti.

Vorrei soffermarmi su alcuni degli aspetti che sono stati menzionati.

In primo luogo il tema del ritiro dal paese delle truppe straniere e dei mercenari di vario tipo. Questo ritiro è indispensabile alla stabilità, alla sovranità e all'unità della Libia ed è oggetto dell'impegno assunto a Berlino da tutti i partecipanti.

Realisticamente non sono prevedibili ritiri unilaterali. Se ritiri avranno luogo essi saranno presumibilmente bilanciati e simultanei. E credo sia opportuno chiedersi se intese in questo senso non debbano essere attivamente favorite e accompagnate dalla Comunità internazionale. In particolare con l'impulso dell'Unione Europea, e in questo ambito soprattutto di Francia e Italia, con un ruolo di leadership delle Nazioni Unite e il concorso degli Stati Uniti. Sarà tuttavia assai difficile che Russia e Turchia non vogliano mantenere una presenza militare nel Mediterraneo Centrale anche se non diretta a condizionare le vicende del paese. Si tratterà di vedere quanto i libici, o meglio i libici che prevarranno nel nuovo assetto politico per il quale si sta lavorando ma del quale non sono ancora chiari i contorni, consentiranno l'uso del proprio territorio per una partita geopolitica tra potenze esterne.

Sono state ricordate le duplici elezioni parlamentari e presidenziali. L'impegno a tenerle il 24 dicembre prossimo deve essere costantemente affermato e occorre lavorare intensamente in tal senso. Sono quindi cruciali gli incontri in corso a Roma organizzati dalle Nazioni Unite tra una apposita delegazione multipartitica del Parlamento e la commissione elettorale per la definizione delle regole delle elezioni. Sappiamo però che si tratta di un percorso difficile. Le regole possono avere effetti diversi per le molteplici fazioni in campo e molte saranno le tentazioni di ritardare se non di far naufragare il processo considerati anche i tanti interessi che prosperano nel caos attuale e che sarebbero frustrati da una effettiva stabilizzazione del paese.

Riguardo alle elezioni presidenziali va tenuto conto che fin quando non vi sarà una Costituzione, che il Parlamento eletto dovrà elaborare, non è chiaro quali saranno i poteri del Presidente rispetto a

quelli del Primo Ministro. Una legittimazione popolare darà forza ad un Presidente che voglia esercitare un ruolo preminente. Ma secondo le previsioni chi andrà al prevedibile ballottaggio difficilmente avrà al primo turno un consenso superiore ad un quinto o a un quarto degli elettori. Le candidature che si profilano sono quelle di Haftar, dell'ex Ministro dell'Interno Bashaga, e addirittura del figlio di Gheddafi Seif al Islam al quale andrebbero a quanto pare sostegni russi. Tutti personaggi in vario modo divisivi e difficilmente in grado di unire il paese.

In questo contesto si stanno nel frattempo sviluppando eventi in Tunisia che amplificano i fattori di instabilità nella regione con maggiori rischi per quanto ci riguarda sui piani della sicurezza, dei rifornimenti di gas proveniente dall'Algeria e della pressione migratoria. Sarebbe importante che anche riguardo a tale paese Francia e Italia operino questa volta in modo convergente per favorire il ripristino del funzionamento delle istituzioni evitando lo stabilimento di condizioni che darebbero spazio a forze jihadiste e ad una pericolosa spirale repressione/insurrezione.

In merito alla questione migratoria riferita alla Libia credo che occorra in primo luogo chiedersi chi sono i migranti intrappolati nel paese nelle condizioni tragiche che ben conosciamo. Prima degli eventi del 2011 la Libia era un paese di immigrazione dall'Africa Sub Sahariana, dall'Egitto e in misura minore dall'Asia. Gli impieghi erano essenzialmente nelle costruzioni, nei servizi, nel lavoro domestico. Ad essi si sono aggiunti molti altri arrivati successivamente attraverso il deserto o da canali mediorientali per tentare assieme a parte dei primi il viaggio verso l'Europa. Gli uni e gli altri sono caduti nelle mani di organizzazioni criminali estorsive o di improbabili strutture ufficiali spesso colluse con le prime. E degli stessi gruppi criminali polivalenti impegnati oltre che nel traffico di esseri umani anche in quelli di droga e armi sono costretti a servirsi per fuggire da quelle condizioni. Pochi hanno potuto beneficiare di corridoi di rimpatrio volontario assistito organizzati da OIM e UNHCR, con tutti i limiti con i quali queste organizzazioni possono attualmente operare in Libia. E ancor meno di limitati corridoi umanitari realizzati da organizzazioni religiose. Non salvare chi si trova in mare e riportare i migranti in Libia non può essere una opzione. Le convenzioni internazionali non possono essere violate o eluse. Le richieste di asilo di chi giunge in Europa vanno esaminate alla luce di quelle che sarebbero le condizioni dei richiedenti se rimpatriati nei paesi di origine con programmi di reinsediamento assistito. Sarà tuttavia difficile, considerato il rilievo delle rimesse per le economie dei paesi di origine, che riammissioni siano consentite se non accompagnate da canali di migrazione legali, commisurati ai nostri bisogni di manodopera straniera, e a sostegni allo sviluppo sostenibile, al contrasto dei cambiamenti climatici e alla mitigazione dei loro effetti, nonché ad attività generatrici di occupazione e di reddito in grado di frenare le partenze incontrollate.

Sarà essenziale che anche su questi temi Italia e Francia operino in sintonia, considerando che la stabilizzazione della Libia e l'insediamento di istituzioni capaci di collaborare efficacemente con le organizzazioni internazionali dovrebbero consentire anche la ripresa di attività economiche e di ricostruzione, a partire da quelle nel campo delle infrastrutture, occupando una parte dei migranti presenti in condizioni di rispetto controllato dei diritti umani e del lavoro assai differenti da quelle attuali. E' con l'insieme di questi strumenti e con l'impegno congiunto in questo senso dell'Italia, della Francia, dell'Unione Europe o quanto meno di chi nel suo ambito lo vorrà che potrà essere adeguatamente gestito e controllato il fenomeno migratorio.

**Stefano Ronca:** ringrazio vivamente i nostri ospiti, Ambasciatore Christian Masset ed Ambasciatore Pasquale Ferrara, e mi complimento per la loro esauriente esposizione su un tema così complesso.

Nel mio intervento vorrei toccare alcuni aspetti di sicurezza ed altri riguardanti le migrazioni dalla Libia.

Per quanto riguarda i primi, nelle conclusioni della Seconda Conferenza di Berlino, viene sottolineato che "tutte le forze straniere e quelle mercenarie dovranno ritirarsi dalla Libia in breve tempo" il solo paese, tra quelli presenti, che ha messo una riserva è stata la Turchia il che meriterebbe qualche commento.

(Semberebbe, ha rilevato il portavoce di Haftar giorni fa, che la riserva derivi da precedenti accordi fra Ankara ed il Presidente al-Sarraj).

Nel testo, inoltre, si parla di istituzione del monopolio della forza nelle mani dello Stato e della smobilitazione e del disarmo delle milizie. Sarebbe interessante comprendere su come ciò debba e possa aver luogo. Mi chiedo se esista nella mente delle autorità italiane e francesi un piano per guidare e sostenere la Libia nel raggiungimento di questo obiettivo. E' ottimista pensare che dalle auspicabili elezioni del 24 dicembre possa emergere un governo libico che abbia la capacità e l'autorità di disarmare le centinaia di milizie presenti in Libia. Non ci era riuscito l'autoritario Gheddafi che si limitava a controllarle finanziandole....

A Berlino siamo stati tutti "fully committed" a garantire che i processi di cessate il fuoco, di riconciliazione, di ristabilimento della giustizia siano processi "Libyan-led" e "Libyan-owned". Sappiamo che difficilmente un governo libico da solo potrà ottenere tali risultati. Non ho l'impressione che il Presidente Draghi e il Ministro Di Maio abbiano avuto da Biden e Blinken indicazioni che Washington intenda essere coinvolta in Libia. Ho letto che Blinken a Berlino ha insistito più volte sul valore della leadership europea sul dossier libico.

Non solo la Siria ma anche la Libia in questi anni si è trasformata in un territorio dove si è svolta una guerra per procura fra attori regionali e non regionali. Fra questi ultimi la Russia. E' tuttavia probabile che qualcuno stia già pianificando di far da guida e sostegno in questo campo ai libici. Amerei pensare che fosse l'Unione europea a guidare Tripoli nel campo della sicurezza piuttosto che altri attori. Mosca vede certo con grande interesse una permanenza in Libia che le offra influenza politica nonché basi navali ed aeree in prossimità del Mediterraneo e dell'Europa. Lo stesso vale per la robusta presenza turca che sta erodendo, anche sul piano economico, posizioni a paesi più tradizionalmente presenti in Libia in posizioni di vantaggio come l'Italia e la Francia.

Rilevo che il 15 luglio u.s. il Presidente della Camera di commercio turco-libica, Murtaza Karanfil, ha dichiarato che nell'ultimo anno le esportazioni turche verso la Libia sono aumentate del 103.2%.

E quindi è venuto il momento per l'Unione europea di fare della Libia una sua priorità, di avviare una politica verso la Libia che sia espressione di una sovranità condivisa come ha detto il Presidente Draghi. In questo senso vi sono segni positivi concreti già da marzo quando il Ministro Di Maio, Le Drian e Maas si sono recati assieme in visita a Tripoli. Una sinergia con Washington in questo quadro renderebbe ancora più credibile la determinazione europea di voler arginare l'espansione russa verso il Mediterraneo. Nel suo viaggio in Europa tuttavia ho l'impressione che né Biden né Blinken abbiano espresso al riguardo la volontà di sostenerci, ma trovo sconcertante che Washington non percepisca il pericolo di insediamento russo nel Mediterraneo, né penso che la presenza della stessa flotta sia un deterrente sufficiente.

Negli ultimi due anni di pandemia il tema migratorio è stato messo da parte. La pandemia ha dominato nelle preoccupazioni dei governi e dei media. Essa inoltre ha ridotto i flussi migratori. E' davvero un peccato che l'Europa non abbia approfittato di questa fase di "zona d'ombra" sul problema migratorio per definire una politica condivisa nella gestione del problema dei flussi. Problema che prevedibilmente tornerà in modo prepotente alla ribalta. Limitarsi a pagare gli stati di transito perché fermino o trattengano i migranti è una politica di corto respiro che fra l'altro espone l'Europa a ricatti che ben conosciamo da parte della Turchia, del Marocco e della Libia stessa.

Quando parliamo dei migranti in transito dalla Libia non bisogna mai dimenticare ciò che essi rappresentano per i libici. Sicuramente non una priorità sul piano umanitario. La Libia fra l'altro non è firmataria della Convenzione sui rifugiati del 1951 e quindi il rifugiato in Libia non esiste né può chiedere alcun tipo di protezione e può venir imprigionato con gran facilità. Quando si parla alle autorità libiche del problema dei migranti e dei rifugiati stranieri nel loro paese esse controbattono dicendo che in Libia si trovano tutt'ora 300/400 mila IDPs libici sparsi nel paese che costituiscono la loro priorità umanitaria. Esse aggiungono – off the records – che i migranti costituiscono soprattutto un problema per il disordine sociale ed il crimine che portano in Libia e che coloro che ne beneficiano sono soprattutto i trafficanti di esseri umani. Per contro, in Europa, i

migranti dalla Libia sono visti come un flusso di illegali con tutto ciò che esso comporta sul piano politico e dell'assistenza sociale. Se ne uscirà difficilmente se non si comincia a pensare a vie di immigrazione legale verso l'Europa che fra l'altro continua ad avere una grande necessità di manodopera. In questo campo l'Unione europea avrebbe molto da dire e da fare assieme all'OIM.

**Laura Mirachian:** ringrazio i nostri preziosi oratori e tutti i colleghi intervenuti per gli interessanti spunti di riflessione.

Tra le righe del nostro dibattito su come gestire la crisi libica serpeggiano dubbi, interrogativi, ipotesi, sullo sfondo di un giudizio mediamente realistico: davvero russi e turchi si rassegneranno al ritiro? davvero i gruppi locali in armi potranno essere ricondotti a un quadro istituzionale unitario? davvero Europa e Stati Uniti vorranno lavorare in sinergia per una credibile cessazione delle ostilità e un concreto institution building? davvero le elezioni saranno un toccasana? E come arrivarci? Infine, davvero pensiamo che la Libia possa essere stabilizzata a prescindere dalle turbolenze del suo vicinato arabo e dalla dimensione africana?

Dubbi ed ipotesi che ci riportano a un quesito cruciale: cosa sta facendo e cosa può fare l'Europa. E subito dopo, come Italia e Francia possano cooperare con mente sgombra da retro-pensieri e in piena armonia. Perché è chiaro che il Mediterraneo, tanto più questa parte del Mediterraneo che è storicamente e geograficamente vicina ad entrambi, non può essere stabilizzata senza una stretta sinergia italo-francese. Né la Francia né l'Italia possono immaginare di procedere disgiunte o addirittura in competizione. Ben venga quindi il ritmo di consultazioni che sta consolidandosi tra i due Paesi. E che deve rappresentare lo snodo centrale attorno al quale raccordare l'intera Europa. Lavorare insieme a Bruxelles, a Berlino, ma anche a New York e in ogni sede ove si stia tentando riconciliazione e dialogo tra i protagonisti locali. Tenendo sempre presente che né migrazioni né traffico di esseri umani né jihadismo si possono confrontare solo mediante pur necessari apparati di contrasto e di sicurezza (missione Irini, missione Ibmmil, operazione Takuba, o altro) ma evocano un approccio olistico che vada alla radice dei fenomeni, sviluppo e progresso sociale, e che nello stesso spirito si estenda alla dimensione africana. Evocano una visione d'insieme, coraggiosa e generosa. A Italia e Francia anzitutto, spetta anche il compito di coinvolgere nel processo di pacificazione Russia e Turchia, che stanno perseguendo traiettorie storiche prive di legittimazione internazionale, e altresì Arabia Saudita, Emirati, Qatar, ben presenti in area con ottiche partigiane e spesso tra loro antagoniste. Per tutti questi protagonisti si tratta di ricondurre gli obiettivi unilaterali entro il tracciato convenuto a New York e Berlino, di orientarne l'impegno verso integrità territoriale del paese, riconciliazione, stato di diritto, elezioni, a partire da un cessate il fuoco duraturo. Un compito non facile, che richiede probabilmente una certa dose di flessibilità e di trade-off, ma non impossibile se affrontato in modo coeso entro l'Europa e con il fiancheggiamento degli Stati Uniti. Se ritenuto necessario, anche entro un 'Gruppo di Contatto' più ristretto e informale che raccordi, assieme a UE e USA, i principali attori esterni della partita.

**Giancarlo Leo:** desidero innanzitutto condividere i ringraziamenti più vivi ai nostri ospiti per la completezza degli elementi forniti e l'interesse delle considerazioni svolte nelle loro relazioni introduttive.

Da parte mia vorrei soffermarmi, in particolare, su un aspetto della complessa questione al quale hanno fatto cenno sia l'Ambasciatore Masset sia l'Ambasciatore Ferrara.

La questione libica - è stato detto - non riguarda soltanto la Libia, ma costituisce un fattore di destabilizzazione dei Paesi vicini del Sahel. Così come - aggiungo io - la stabilizzazione della Libia passa anche attraverso la stabilizzazione dell'area saheliana.

Del resto, il discreto sostegno francese al Gen. Haftar poggiava, in particolare, sull'aspettativa che le forze militari di quest'ultimo potessero contribuire efficacemente alla lotta antiterrorista presidiando adeguatamente le frontiere meridionali del Fezzan ed impedendo così alle milizie jihadiste di trovarvi rifugio e base di partenza per le loro scorrerie.

I fatti si sono incaricati di dimostrare che tale strategia non ha dato i risultati sperati. Ne sono prova eclatante gli avvenimenti nel Ciad il cui Presidente è rimasto ucciso ad opera di forze ribelli che avevano costituito in Libia il proprio “camp retranché”. Strategia resa ancor più complicata dagli accadimenti in alcuni Paesi dello stesso Sahel. Penso, in particolare, al Mali ove a distanza di pochi mesi si sono susseguiti due colpi di Stato e, in tale contesto, alla malcelata propensione ad aperture al dialogo con esponenti jihadisti da parte delle autorità di Bamako (ma non soltanto di queste).

Ho assistito lo scorso mese a Parigi alla conferenza conclusiva della cattedra della Sorbona dedicata ai “Grands enjeux stratégiques contemporains”. In tale occasione, il Capo di Stato Maggiore delle Forze Armate, Gen. Lecointre, non ha usato mezzi termini nel denunciare “i regimi corrotti e le elites al potere a Ouagadougou e a Bamako”.

Situazione talmente problematica, dunque, da indurre il Presidente Macron ad annunciare, il 10 giugno scorso, l'avvio a conclusione dell'operazione Barkhane e a rimodulare l'impegno francese nella regione secondo le modalità indicate dallo stesso Presidente Macron al termine della riunione straordinaria del G5 Sahel dello scorso 9 luglio. In questa occasione il Presidente ha precisato che il contingente francese sarà ridotto di circa la metà rispetto alla consistenza attuale e ha fatto particolare riferimento all'azione delle forze europee facenti parte della Task Force Takuba.

Quest'ultima, come noto, non fa capo all'Unione Europea in quanto tale, ma è composta attualmente da nove Paesi di buona volontà tra i quali l'Italia che assicura un contributo importante sia in termini di uomini che di mezzi con particolare riguardo agli assetti aerei.

Ritengo che l'iniziativa Takuba e l'impegno italiano siano da condividere pienamente. C'è comunque da chiedersi, anche in considerazione dell'estendersi della minaccia terroristica ad altri Paesi del Golfo di Guinea (Costa d'Avorio, Benin, Ghana, Togo fino a lambire il Senegal) quale sia il contributo che questa forza - se non saranno adeguatamente aumentati i limitati mezzi di cui attualmente dispone - potrà concretamente apportare.

Un'ultima considerazione. È stato autorevolmente - e a mio avviso giustamente - affermato che “la vera frontiera meridionale dell'Europa è il Sahel”. Si discetta molto in termini di “autonomia strategica” dell'Unione Europea, concetto caro al Presidente Macron sul quale si può discutere, ma che ha una sua validità. Ora, se c'è un'area in cui l'autonomia strategica dell'U.E. dovrebbe trovare concreta realizzazione è proprio quella del Sahel nella quale - e concordo in pieno con l'Ambasciatore Masset - l'Europa dovrebbe essere più presente.

Stupisce pertanto, per ritornare un istante alla limitata partecipazione alla Task Force Takuba, che i Paesi dell'U.E. - a parte un blando riferimento nelle conclusioni del Consiglio Europeo del 24-25 giugno scorso - stentino ad assumere in pieno tutte le responsabilità che la situazione richiederebbe.

**Giuseppe Morabito:** in primis ringrazio gli oratori per i loro interventi esaustivi e oserei dire cartesiani. Avrei solo tre domande ed una premessa. La premessa è questa: ottimisti o pessimisti? Io credo che in politica e quindi anche in politica estera si debba essere ottimisti. Scopo della politica è risolvere i problemi, trovare delle soluzioni alle questioni che ci preoccupano. Personalmente lascerei il pessimismo ai centri studi. Ora passo alle domande. Uno degli oratori ha detto che il problema fondamentale è far uscire la Russia e la Turchia, e quindi le truppe a questi due Paesi direttamente o indirettamente legate, dalla Libia. Altrimenti una pacificazione ed una stabilizzazione della Libia rischiano di essere rinviate alle calende greche. La mia domanda è questa: chi parla alla Russia ed alla Turchia? L'Unione Europea che attua una politica di sanzioni verso Mosca? Gli Stati Uniti che, è stato detto, vorrebbero limitarsi ad una “politica di appoggio” a quella europea? L'Unione Europea che con la Turchia ha il problema dei migranti che vorrebbero entrare nello spazio Schengen?

Seconda domanda. L'Ambasciatore Ferrara ha detto, citando un suo recente incontro con la Ministra Lamorgese, che è illusorio pensare che “chi non controlla il territorio possa controllare le frontiere marittime”. Partendo da questo mi chiedo allora: è possibile, mutatis mutandis, una

riedizione della politica che ha portato avanti l'allora Ministro Marco Minniti, che si recava in Libia per dialogare con coloro che controllavano il territorio, cioè con quelle che potremmo definire le "autorità locali" e non soltanto con il Governo centrale?

Ultima domanda: è stato riferito che i libici, quando poniamo il problema del controllo delle frontiere marittime, ci rispondono che a loro interessa controllare la frontiera meridionale, tra il Fezzan e gli Stati saheliani. Alla luce dell'impegno, in particolare francese ma anche europeo, per contrastare il terrorismo nel Sahel, cosa possiamo realisticamente fare oggi per rispondere a questa richiesta libica?

**Maria Assunta Accili:** sono grata ai nostri illustri ospiti di questo pomeriggio per i loro interventi che hanno offerto lo spunto ad una discussione di grande interesse.

Io vorrei collegarmi alla precisa visione dell'auspicabile futuro della Libia che l'Ambasciatore Masset ci ha prospettato nella sua introduzione: non possiamo non augurarci con lui che si realizzi la speranza di una "Libia sicura, una e sovrana". Siamo consapevoli delle enormi sfide che tale obiettivo pone alla Libia ed alla comunità internazionale, ma siamo generalmente concordi nel ritenere che si sia aperto uno spiraglio di opportunità con la definizione di una *roadmap* per la soluzione politica della crisi in occasione della seconda conferenza di Berlino del giugno scorso. Sappiamo anche quanti ostacoli si frappongono all'attuazione del programma definito a Berlino. Ma la fase positiva che si è innescata con il cessate il fuoco, che ha permesso la nascita di un governo unitario di transizione destinato a guidare il Paese fino alle elezioni legislative e presidenziali fissate per il 24 dicembre e che ha portato alle intese di giugno consente di guardare al futuro con fiducia, contando sull'ottimismo della ragione.

Come si è constatato a seguito dei precedenti tentativi di mediazione, le intese raggiunte a tavolino presentano diversi elementi di fragilità e tanti sono i rischi, giustamente evocati dai colleghi intervenuti prima di me, che pesano sul processo di pace: dal regolare svolgimento delle elezioni all'uscita dal Paese di truppe e mercenari stranieri, dallo smantellamento delle numerose milizie locali al rafforzamento delle forze armate nazionali, dal contenimento del jihadismo alla lotta al terrorismo, dal contrasto al traffico di migranti e di armi alla ripresa delle attività economiche.

In tale contesto la ritrovata convergenza di vedute tra Parigi e Roma introduce un importante elemento di fiducia nelle prospettive di avanzamento del piano di pacificazione.

Tuttavia, riterrei fondamentale un forte impegno dell'Unione Europea a garanzia della sicurezza nel Mediterraneo, di cui la Francia e l'Italia costituiscono due partner naturali e imprescindibili, ma che deve rappresentare una priorità per Bruxelles, tenendo conto del profilo assunto dagli Stati Uniti fautori dell'approccio del "*leading from behind*", del ruolo svolto dalla Russia attraverso il "*contractor*" Wagner, delle mire strategiche turche sostenute da un complesso apparato militare sul terreno e, non ultima, della crescente espansione economica e geopolitica cinese nell'area. In sostanza, la nozione di una Libia sicura, una e sovrana implica condizioni di stabilità e di indipendenza da interferenze esterne che consentano all'Italia, come alla Francia e all'Europa tutta, di cooperare efficacemente con un legittimo governo di Tripoli per garantire la sicurezza del Mediterraneo.

Per concludere, osservo che la stabilizzazione della Libia non può prescindere da un'opera di riconciliazione nazionale funzionale al superamento della conflittualità di matrice tribale e delle tradizionali rivalità regionali che esasperano il confronto politico interno. Conosciamo i metodi che hanno permesso al Colonnello Gheddafi di controllare le spinte centrifughe dei clan locali, ma non è quella la soluzione accettabile per superare le rivalità tra le fazioni in campo. Nella complessa equazione libica, il riavvicinamento degli schieramenti e la ricomposizione di interessi profondamente divergenti rappresentano due delicatissime variabili che non sono di facile gestione per la diplomazia internazionale. Del resto, senza una solida e coesa volontà della nazione libica, l'obiettivo di una pace durevole e sostenibile resterà una meta utopica.

**Carlo Maria Oliva:** desidero innanzitutto associarmi ai ringraziamenti rivolti all'Ambasciatore Masset ed al Direttore Generale Ferrara per le loro interessanti presentazioni.

Dai colleghi che mi hanno preceduto sono stati già efficacemente approfonditi i molteplici aspetti del tema che dibattiamo. Mi limito quindi ad alcune osservazioni.

Se confrontiamo la situazione attuale in Libia con quella che si registrava anni fa (*escalation* militare e rischi di spartizione del Paese) è indubbio che si è aperta una "finestra di opportunità".

Ciò non di meno, occorre però essere realisti.

Permangono infatti numerose incognite e sarà indispensabile una pressione forte, continua e, soprattutto, coesa sulle parti in causa per cercare di assicurare il rispetto della *road map* che è stata concordata.

Comunque, anche nel caso che si riescano a svolgere nei tempi previsti, come auspicabile, le elezioni politiche e presidenziali, ben difficilmente il nuovo Presidente ed il nuovo Governo avranno la forza di imporre il ritiro di tutte le forze straniere presenti sul territorio libico e lo scioglimento delle diverse milizie tribali e non.

Nel contempo, non credo che vi sia una disponibilità europea o della comunità internazionale ad inviare truppe sul terreno con funzioni di *peace keeping* e, tanto meno, di *peace enforcing*. E, anche nell'ipotetico caso che si realizzasse una convergenza in tal senso, da parte libica non potrà essere accettato uno sviluppo suscettibile sia di mettere a repentaglio la loro *ownership* del processo di stabilizzazione che di rafforzare la posizione delle componenti tiepide o ostili alla pacificazione del Paese.

Mi sembra quindi che ci troveremo inevitabilmente in una situazione contraddittoria di ben difficile gestione.

**Antonio Zanardi Landi:** credo che tutto sia stato detto e che tutti gli aspetti più importanti della crisi libica siano stati evocati da chi ha parlato sino ad ora.

Desidero pertanto limitarmi ad offrire una marginale, ma forse non irrilevante, riflessione sul ruolo delle forze di alcuni paesi in Libia. Credo che le presenze russa e turca siano fondamentalmente diverse tra loro: Per Mosca la Libia è solo uno dei teatri su cui la Federazione Russa gioca su uno scacchiere molto vasto. Per loro la presenza in Cirenaica è fondamentalmente un "gettone" da spendere su altri tavoli, mentre per Ankara il ritorno in Libia rappresenta la ripresa di controllo di territori che furono parte dell'Impero Ottomano (e sappiamo quanto Erdogan abbia come stella polare la ricostruzione, sotto altre forme, di quell'impero).

La presenza turca in Libia ha inoltre per i turchi una fortissima valenza economica e già da ora le imprese italiane in Tripolitania sentono l'insidiosa concorrenza di quelle turche.

In sintesi: credo che la presenza russa in Cirenaica costituisca per i russi un costo rilevante, mentre quella turca in Tripolitania sia (o stia per divenire a breve) una fonte di profitto, prezioso contributo ad un'economia che da tempo dà segni di crisi.

**Paolo Casardi:** vorrei chiedere l'opinione dei nostri invitati sull'opportunità che l'UE assuma maggiori responsabilità nella gestione delle frontiere libiche. Ricordo che la maggior parte dei problemi che tormentano questo Paese nascono dalla gestione delle frontiere, inclusa purtroppo l'annosa e tragica questione delle migrazioni. L'UE ha già una vasta esperienza in merito, dato che da vari anni la missione europea EUBAM, a guida italiana, si occupa delle frontiere libiche. Tuttavia l'EUBAM lavora esclusivamente nel settore del "capacity building", mentre non ha alcuna responsabilità esecutiva e hanno dovuto dislocarla addirittura in Tunisia per ragioni di sicurezza.

A parte la frontiera meridionale che dà i problemi più gravi, non solo a causa della migrazione, ma anche per la criminalità e il terrorismo, che spesso coincidono ed entrano ed escono dalla Libia con grande facilità, ci sono le frontiere con l'Algeria, con la Tunisia e con l'Egitto. Tutte presentano problemi, in particolare quest'ultima, la cui gestione preoccupa molto il Cairo per varie ragioni, sociali e politiche. Dunque un contributo davvero importante dell'UE al controllo delle frontiere potrebbe migliorare non di poco il cammino verso la stabilità del Paese. Naturalmente l'intervento

europeo non potrebbe limitarsi al “capacity building” ma dovrebbe avere maggiori responsabilità gestionali con l’accordo dello Stato libico. Un esempio interessante potrebbe venire dall’Operazione IRINI, il cui Force Commander, l’Ammiraglio di Divisione Fabio Agostini, dipende direttamente dall’Alto Rappresentante dell’UE, il quale si coordina direttamente con il Governo locale e il Consiglio di Sicurezza in un quadro concertato preventivamente con questi ultimi. Naturalmente applicare alle frontiere terrestri un sistema simile a quello di IRINI, vorrebbe dire portare un buon numero di persone della polizia di frontiera e della gendarmeria dei Paesi Ue in Libia con compiti approvati dal governo libico ma senza dipendere nell’ambito delle proprie funzioni sul terreno da altri che la catena di comando dell’UE. Si tratterebbe dunque di coordinamento, ma senza dipendenza diretta dai Libici, per un periodo ovviamente pre-determinato. Dubito che le Nazioni Unite o qualunque altra organizzazione sarebbero capaci di fare altrettanto. In mancanza di ciò vedo davvero difficile la piena applicazione del cessate il fuoco del 23 Ottobre 2020, in particolare la partenza dei militari russi e turchi che saranno capaccissimi di procrastinare la loro partenza dal Paese quel tanto che basterà a renderla impossibile, integrandosi per sempre gli uni in Cirenaica e gli altri in Tripolitania. E questo renderà impossibile la road map indicata da Berlino. Si delinea una grave e minacciosa situazione di instabilità permanente davanti alle frontiere meridionali europee e in particolare davanti a casa nostra. Oppure un “ordine nuovo” regolato da un accordo tra le due menzionate potenze. Non so quale delle due ipotesi sia peggiore per la Libia, per l’Africa e per l’Europa.

**Christian Masset:** abbiamo affrontato tanti aspetti. Inizierò parlando dell’Africa, andando dal generale al particolare. Mi soffermerò sulla questione se essere pessimisti od ottimisti, e sul paragone tra Libia e Siria che è stato fatto.

Per quanto riguarda l’Africa, appare evidente la connessione con la situazione libica. A noi francesi ciò è chiaro da molto tempo. Abbiamo una presenza in molti di quei paesi e da subito abbiamo visto come la situazione di caos in Libia si ripercuoteva sui paesi del Sahel.

Come è stato detto molto bene dai 5 paesi del Sahel la contaminazione si estende a quelli della costa e questo diventa molto preoccupante. Assieme all’Italia abbiamo sostenuto il G5 Sahel e la Coalizione per il Sahel. Vi sono politiche che si stanno costruendo. Non vi è solo caos. Dobbiamo considerare che sono presenti dinamiche di traffici enormi in paesi che hanno uno sviluppo demografico sostenuto. Nei prossimi decenni potremo avere un paese come il Niger e il Mali con 100 milioni di abitanti ciascuno.

Questa è la sfida principale e più importante che l’Europa ha davanti a sé per i prossimi 50 anni. E in tutto questo è cruciale il Mediterraneo. In una colazione avuta oggi con Emanuela Del Re, già Vice Ministro degli Esteri e molto esperta dell’area abbiamo parlato di questo: accanto agli aspetti politici e di sicurezza vi sono quelli relativi allo sviluppo.

Per quanto riguarda le migrazioni è essenziale ricostituire canali legali. Un pacchetto è stato proposto dalla Commissione europea. Ne stiamo discutendo. È la prima volta che le migrazioni vengono affrontate come problema centrale. Ma vi sono divergenze. Prendiamo ad esempio l’asilo politico che per noi è un diritto sacro. Non è però così per i paesi del gruppo di Visegrád. E’ necessario avere un meccanismo più articolato di quello attuale. Penso che questo sarà uno dei temi più importanti durante il nostro semestre di presidenza nella prima metà del 2022.

Per quanto riguarda il tema del G5 Sahel e della Coalizione per il Sahel, da anni cerchiamo di collaborare con i paesi che ne fanno parte, facendo in modo che essi prendano in mano la loro sicurezza. Nessun paese straniero può assicurare pienamente la loro stabilità e le loro frontiere. Durante la presidenza Hollande vi fu il rischio di avere i jihadisti a Bamako e intervenimmo militarmente con l’operazione Barrakan. Abbiamo sempre cercato di fare in modo che accanto alla nostra missione nazionale ci fossero missioni delle Nazioni Unite e dell’UE. Le decisioni che sono state recentemente prese non sono di ritiro. Noi non ci ritiriamo. La parola d’ordine è trasformazione. Si tratta di un processo basato su due assi portanti. Rimaniamo come “forza di

riassicurazione”, ma devono essere le forze di questi paesi a garantire la loro sicurezza con il nostro aiuto per essere in grado di farlo.

Fin da quando siamo intervenuti abbiamo cercato di avere un contributo europeo in base all’art. 49 del Trattato di Lisbona. Una missione europea è presente avente come scopo la formazione di forze di sicurezza locali. Ma l’operazione Takuba non è sufficiente. Deve esserci un impegno internazionale maggiore. Molti paesi dicono “ci sono i francesi, è roba loro”. No, non è roba nostra, è roba di tutti e in primo luogo è roba degli africani. Questo è il messaggio che è stato dato

La seconda questione è che saremo operativi direttamente contro il terrorismo. Se osservate bene, ogni mese vengono neutralizzati capi terroristi importanti, in Mali, in Niger e in altri paesi. Tutto ciò continuerà poiché abbiamo pagato per il terrorismo un prezzo molto alto, e su questo non deroghiamo. Serve un aumento dell’impegno internazionale per quanto riguarda la lotta al Daesh e ai jihadisti che stanno prendendo piede nella zona sub-sahariana. Di questo si è discusso nella riunione della coalizione anti-Daesh che si è svolta qui a Roma a ridosso del G20 degli Affari Esteri. Dobbiamo allargare la partecipazione di altri facendo sì che tale forza sia una forza dell’UE. Forze speciali sono presenti. Si tratta quindi di una trasformazione e non di un ritiro, e questo è molto importante.

In merito alla questione delle frontiere, il problema principale è quello di avere “*boots on the ground*”, perché vi è una differenza enorme tra la missione navale Irini, dove si possono visualizzare le navi da Roma, e missioni terrestri. Una cosa è inseguire una nave, un’altra inseguire una pattuglia di dieci persone nel deserto. Alla fine rimane sempre il problema di come intervenire. Si possono utilizzare dei droni, ma ci vogliono sempre “*boots on the ground*”, costituite da forze di paesi africani con tutto il nostro appoggio militare.

Sull’aspetto ottimismo-pessimismo, vedendo la questione libica mi ricordo che quando ho assunto come Segretario Generale vi era il caos assoluto. Sembrava che la Libia stesse diventando come la Somalia. Poi vi è stato l’incontro di Skhirat ed un processo che ha portato al Governo di accordo nazionale. Successivamente la situazione è andata logorandosi, mentre in questo momento c’è una speranza: la situazione è più solida rispetto a quella in cui si è avuto quell’incontro. Vi è un impegno unanime della comunità internazionale, Vi è il fatto, come ha sottolineato il Direttore Generale Ferrara, che vi è ora un Governo di unità nazionale votato dalla Camera dei Rappresentanti. La soluzione sembra essere a portata di mano, ma l’esperienza delle vicende passate ci insegna che tutto può svanire. Ed è per evitare ciò che dobbiamo mantenere fermi i principi su cui si basano gli accordi.

La differenza con la Siria è che in Libia nessuno vince: c’è una situazione più rarefatta. In Siria vi è la roccaforte di Assad, unita all’appoggio russo in un contesto in cui si era visto che gli americani non stavano per intervenire.

Siamo riusciti ad avere una linea condivisa all’interno della quale tutti le parti si sono impegnate, ed è per questo che è importante mantenere la data del 24 dicembre prossimo. Sull’aspetto delle candidature dobbiamo considerare le sensibilità presenti per avere un processo il più possibile inclusivo. La peggiore delle cose sarebbe affermare che ci sono perdenti e vincitori prima delle elezioni. Questo farebbe sì che perderemmo definitivamente la fiducia delle parti in causa.

Per quanto riguarda il ritiro delle forze straniere la situazione è particolarmente difficile. Avere una base turca e una russa a 200 km dalle coste italiane e quindi europee è un problema. Non è quello che vogliamo e dobbiamo impegnarci innanzi tutto per il ritiro dei combattenti siriani, ottenendo su questo punto anche il consenso russo e turco. Occorrerà poi dissuadere che ne arrivino altre.

Per quanto riguarda Haftar, la Francia lo ha sostenuto limitatamente alla lotta ai terroristi di Daesh perché si vedeva che era molto efficace sotto questo profilo in una certa parte della Libia. Come l’Italia abbiamo poi avuto una interlocuzione con lui per fare in modo che ci fosse un dialogo con Serraj. Non abbiamo mai pensato che Haftar dovesse diventare re della Libia. Leggo sui giornali italiani tante cose, per esempio che abbiamo incoraggiato Haftar a lanciare l’operazione su

Tripoli. Non è vero. Abbiamo sempre cercato di dissuaderlo facendogli presente che commetteva un gravissimo errore.

L'ultimo punto riguarda come smantellare le milizie: anche qui si tratta di un processo costituito da due elementi. Il primo è che non si possono smantellare le milizie se non c'è un processo di unificazione di tutte le forze di sicurezza. A Hurgada gli egiziani stanno facendo un lavoro utile sotto questo profilo. Dobbiamo sostenere questo processo e orientarlo correggendolo se necessario. E quando si tratta di formazione l'Europa deve essere molto più presente, sia economicamente che politicamente.

Credo che la visita dei Ministri Di Maio e Le Drian sia stata molto importante. Dobbiamo essere presenti affinché non ci siano solo russi e turchi ad interagire con i libici. Sarà un processo duro ma dobbiamo essere molto determinati.

**Pasquale Ferrara:** aggiungerò pochi elementi a quello che è già stato detto. Dobbiamo inquadrare la Libia nel Mediterraneo più ampio, e mi riferisco all'idea di Braudel, che in parte diverge dalla definizione "geo-strategica" di Mediterraneo allargato. Nel pensiero di Braudel il Mediterraneo era un mare "ampio", che nasceva nei deserti, nelle pianure e nelle montagne ancora prima che sulle sue coste. Questa visione fa emergere con chiarezza, ad esempio, la direttrice africana del nord Africa, che include anzitutto il Sahel.

Durante i quattro anni in cui sono stato Ambasciatore in Algeria ho constatato come nel Maghreb l'idea della cosiddetta "area MENA" (Medioriente e Nord Africa) non abbia ormai una presa politica, ma sia piuttosto considerata un'interpretazione europea, una rappresentazione approssimativa del mondo arabo-islamico.

La direttrice africana, al contrario, assume sempre di più una rilevanza di politica estera per paesi quali Algeria, Marocco ed Egitto. Sarebbe opportuno che intercettassimo questa dimensione, cercando di accompagnare questi paesi ad intessere un approccio costruttivo con il Sahel. Faccio notare, al riguardo, una larvata polemica dell'Algeria nei riguardi della presenza francese nell'area, in quanto la prima si definisce un "paese saheliano".

Ritengo sia molto importante che l'UE abbia una strategia olistica, che non si basi solo sugli strumenti militari e di lotta al terrorismo. E' necessario occuparsi dello sviluppo della regione, unitamente ad un'oculata gestione delle migrazioni, e lo si può fare solo con una strategia europea.

A titolo personale rilevo che in questo momento nel Sahel vi è un affastellarsi di iniziative importanti ma poco collegate tra loro. Missioni europee, nazionali (la Francia in particolare, ma anche l'Italia), missioni onusiane e dell'Unione Africana, la task force Takuba, il G5 Sahel richiederebbero una regia unica. Nello specifico mi ferisco quanto meno ad un approccio integrato europeo per il Sahel e il Mediterraneo. Fino ad oggi abbiamo avuto agende europee per l'Africa settentrionale, ed un altro filone separato per il Sahel. Fino a quando rimarrà questo tipo di "cesura", non ne verremo a capo.

L'altra questione che volevo sollevare riguarda i confini. Come ben sa l'Ambasciatore Masset, e come ho ricordato prima, ogni volta che parliamo con i Libici ci dicono che la Libia è un paese di immigrazione e di transito, più che di origine dei flussi migratori. Ci rimproverano, con qualche ragione, di pensare soprattutto alle coste settentrionali, secondo un'agenda dettata a Bruxelles, e di non considerare le loro specifiche criticità.

Questo tema è sempre stato utilizzato in modo talvolta strumentale sin dall'epoca di Gheddafi. Ricordo di aver partecipato ad un'affollatissima conferenza a Tripoli con Gheddafi nel 2008, alla quale erano presenti i Ministri degli Esteri e dell'Interno dell'Unione Europea e dell'Unione Africana. Bisogna onestamente riconoscere che si tratta di un problema politico anche per i Libici, al quale dovremo tentare di dare delle risposte.

Non dobbiamo farci illusioni che si possano svolgere interventi o mantenere presenze militari di qualunque tipo nel Fezzan. A titolo di esempio delle difficoltà vorrei ricordare la missione SIBMMIL ("*Support to Integrated Border and Migration Management in Libya*") che è una missione europea guidata dal Ministero dell'Interno italiano: ha una dimensione costiera che

prevede la fornitura di mezzi, e una dimensione terrestre riguardante le frontiere meridionali, dove però non è ancora fisicamente possibile operare per ragioni di sicurezza. Si tratta di un programma chiaro negli scopi e nel finanziamento avente come fine la formazione della guardia di frontiera libica e la realizzazione di caserme per la stessa. Prima si menzionava l'accordo fatto dall'ex Ministro Minniti con le tribù locali. A tal proposito, proprio in questi giorni a Tripoli è riunita una conferenza di tribù del Fezzan organizzata dall'ONG italiana "Ara pacis", che ha come obiettivo la firma di un documento di riappacificazione e di riconciliazione, che si rifà alla "Costituzione di Medina" del profeta Maometto. È un percorso avente una sua rilevanza, che dimostra come sia importante muoversi in diverse direzioni.

Come precisava l'ambasciatore Masset, ci vuole un grande programma di riforma del settore della sicurezza in generale, che ad oggi è stato solo accennato. Sono presenti diversi corpi di polizia e molte milizie libiche composte non da stranieri ma organizzate da capi territoriali. Ciò avviene da decenni.

Ci domandiamo come smantellare tutto ciò, riconducendo tutto sotto un contesto di legalità, uniformità, chiarezza. Anche su questo tema vediamo che è tutto collegato: le milizie libiche, i mercenari, le presenze straniere, i contractors; ed i mercenari, in termini relativi, sono forse la questione meno complessa da gestire.

Per quanto riguarda la posizione turca, è vero che Ankara ha con la Libia un accordo di cooperazione militare. Se ciò può anche essere legittimo, non lo è certamente l'accordo per mantenere truppe in modalità *combat*. Realisticamente ritengo che sia la Russia che la Turchia tenteranno di mantenere la loro presenza in Libia. Esiste un realismo dei fatti, in cui si prende atto di quello che accade, un realismo delle conseguenze dei fatti, ed infine c'è un realismo etico, che consiste nel cercare di dare un senso a quello che accade.

Una ipotetica via d'uscita da tale situazione potrebbe essere quella che questi paesi abbiano accordi di cooperazione nel settore della difesa con la Libia, purché questo non implichi una diminuzione della sovranità del paese e soprattutto non comporti l'occupazione militare di porzioni del territorio. A mio avviso questo è l'"*end game*" più probabile, perché non credo che russi e turchi usciranno facilmente dalla Libia. La nostra operazione deve essere quella di ricondurre tali operazioni a più "miti consigli".

I russi mostrano un atteggiamento pragmatico, affermando che servano simultaneità e sequenzialità, manifestando quindi una certa disponibilità negoziale.

In merito ai turchi è bene ricordare che sono alleati nella NATO, e questo dovrebbe spingere ad un dialogo costruttivo. Tale tema deve essere utilizzato nell'interlocuzione con Ankara. Affrontare il tema del *disengagement* significa basare la discussione non tanto a Tripoli, ma soprattutto a Bruxelles, alla NATO.

I russi, secondo stime da fonti aperte, hanno in Libia alcune centinaia di *advisors* dell'esercito regolare. Se ci fosse un accordo su un piede di parità e di rispetto per la sovranità libica per l'uso di basi militari sarebbe molto difficile non riconoscere tale situazione. Bisognerebbe, a mio avviso, compiere ogni sforzo e tenere molto alta la guardia per riportare tutto ciò nell'alveo del diritto internazionale e di un controllo sulla natura di tali presenze.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

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

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

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

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - Fax: 06.699.40.064 - e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)

<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

---

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

255

**Portata geopolitica della transizione ecologica e delle azioni  
per lo sviluppo sostenibile e la sicurezza alimentare**

(11 ottobre 2021)



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

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

<https://www.esteri.it/mac/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

*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

255

### **Portata geopolitica della transizione ecologica e delle azioni per lo sviluppo sostenibile e la sicurezza alimentare**

(11 ottobre 2021)



*Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Direttore Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Ambasciatore Giorgio MARRAPODI e del Professore Angelo RICCABONI, già Rettore dell'Università di Siena e Presidente della Fondazione PRIMA*

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

Francesco ALOISI de LARDEREL, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Giancarlo LEO, Mario E. MAIOLINI, Giorgio MALFATTI di MONTE TRETTO, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, 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 innanzitutto per aver accettato il nostro invito al primo Dialogo nella nuova sede del Circolo di Studi Diplomatici nel Palazzo della Farnesina, il Direttore Generale per la Cooperazione allo Sviluppo Ambasciatore Marrapodi, che tutti noi conosciamo e apprezziamo per averlo chi più chi meno incrociato e aver lavorato con lui nelle varie fasi della sua brillante carriera, e il Prof. Angelo Riccaboni, già Rettore a Siena, Presidente della Fondazione PRIMA incaricata di attuare il programma "Partnership for Research and Innovation in the Mediterranean Area", iniziativa congiunta della Commissione Europea e di 19 paesi dell'area Euro-Med che promuove e finanzia progetti di ricerca e innovazione sui sistemi agroalimentari sostenibili e la gestione delle risorse idriche ed energetiche nel bacino del Mediterraneo.

Vorrei ricordare, che PRIMA, nell'ambito dei seguiti del Processo di Barcellona è una delle poche realtà in cui Israele siede assieme a quasi tutti gli altri paesi del Mediterraneo.

Il tema che affrontiamo oggi è prepotentemente presente nell'agenda internazionale quale priorità di assoluto rilievo in quanto riguarda la sopravvivenza stessa dell'umanità e aspetti cruciali per la sicurezza globale in tutte le sue componenti.

Ne abbiamo già parlato all'inizio dello scorso anno in un analogo Dialogo con la partecipazione dell'allora Ministro dell'Ambiente.

Ma da allora eventi estremi e accelerazioni sempre più preoccupanti si sono verificati e con essi nuovi sviluppi a livello politico.

La transizione ecologica, e nel suo ambito quella energetica nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile nel quale è centrale la sicurezza alimentare, costituisce una necessità su cui, malgrado gli ostacoli posti dal Presidente Trump e da leaders di altri importanti paesi, abbiamo assistito negli ultimi anni ad impegni assunti dalle Nazioni Unite, dall'Unione Europea, dal G20 e dal G7.

E ciò anche sotto la spinta di movimenti di opinione delle più giovani generazioni, quelle che pagheranno di più le conseguenze dei cambiamenti climatici, e di sempre più rilevanti settori industriali che si sono convertiti alla transizione e vi stanno investendo.

È ormai radicata la convinzione che il riscaldamento globale, con tutti i suoi effetti sui fenomeni meteorologici estremi e sulla biodiversità, produrrà, se non viene fermato, effetti catastrofici sulla vita di tutti i popoli, sulle loro condizioni economiche e sociali, sullo sviluppo di nuove o esistenti pandemie, sugli spostamenti delle popolazioni e quindi sulle pressioni migratorie, sulle situazioni conflittuali che ne deriveranno e sugli equilibri geopolitici.

Vi è però anche la consapevolezza che questa assoluta necessità non sarà un pasto gratis.

L'uscita progressiva dall'impiego di fonti fossili e dalle emissioni di CO<sub>2</sub> e altre sostanze nocive per la produzione di energia, sulle quali si sono basati con la rivoluzione industriale gli enormi progressi dell'umanità in tutti i campi, ed anche il dominio sul mondo dell'Europa e dell'Occidente negli ultimi due secoli, avrà enormi costi economici, sociali e politici.

Assieme agli effetti della rivoluzione digitale, nella quale l'Occidente compete con la Cina, questa transizione produrrà il declino e il superamento di vasti settori produttivi con i suoi milioni di occupati che andranno riconvertiti.

Le fonti rinnovabili, per essere pienamente competitive rispetto a quelle fossili, hanno bisogno di sviluppi tecnologici soprattutto nello stoccaggio, considerata la loro discontinuità, e nella trasmissione dell'energia prodotta.

Questo richiede l'impiego di materie prime le cui riserve sono situate in alcuni paesi come la Cina, il Cile, territori dell'Africa Centrale, la Russia, determinando nuovi equilibri nei rapporti di forza ai livelli globali e regionali e nuove partite geopolitiche per il loro accaparramento.

Gli stessi e altri minerali sono necessari anche per le tecnologie di cattura artificiale del CO<sub>2</sub>.

Il solare e l'eolico per sostituire i fossili nella produzione di energia e per i processi elettrolitici necessari a produrre idrogeno verde per la trasmissione di tale energia richiedono enormi superfici da non sottrarre ai suoli agricoli e forestali per non aggravare tra l'altro le vulnerabilità alimentari, la cattura naturale di CO<sub>2</sub> e le alterazioni nella biodiversità.

I processi elettrolitici richiedono inoltre grandi quantità di acqua.

I deserti e i mari offrono grandi possibilità, e crescenti investimenti sono in corso lungo gli oceani per l'eolico in varie parti del mondo (in Europa in misura notevole tanto che paesi come Danimarca, Portogallo e in parte Germania dipendono sempre più da questa fonte), nonché per il solare nei paesi del Golfo che con le loro grandi risorse finanziarie stanno seriamente affrontando il problema del superamento degli idrocarburi sui quali si è finora basata la loro esistenza.

Progetti per grandi campi solari nel Nord Africa si stanno sviluppando per la produzione di idrogeno, nel quale sono impegnate grandi e medie imprese italiane, da trasportare in Europa via pipelines.

Ma il Nord Africa presenta i problemi di sicurezza, di stabilità politica e di carenze idriche che conosciamo e che scoraggiano gli enormi investimenti necessari.

L'idroelettrico, altra fonte rinnovabile pulita, ha ormai raggiunto la saturazione dei siti nell'Europa Occidentale ma ha ampi margini altrove.

La Cina, che deve abbattere come sta facendo con fatica la sua dipendenza dal carbone, vi sta investendo molto, ma anche questa fonte presenta problemi ambientali, di rischio idrogeologico e geopolitici.

Basti pensare alla disputa per la diga sul Nilo tra Etiopia ed Egitto e a quelle analoghe in Mesopotamia e in Asia Centrale.

Una soluzione che viene sempre più riproposta è quella del nucleare di nuove generazioni mentre quello attuale a fissione è in corso di dismissione in molti paesi.

Quello a fusione con l'impiego di elementi non radioattivi richiede ancora molti anni per il suo uso industriale anche se il progetto ITER, consorzio multilaterale con la partecipazione dei maggiori attori mondiali, è ormai passato da una attività di ricerca durata decenni alla fase della realizzazione di un grande impianto sperimentale.

Di quello ancora a fissione ma di quarta generazione in impianti di piccole dimensioni, con asseritamente bassi rischi di radiazioni e di produzioni di scorie, si stanno valutando tutte le implicazioni.

A tali valutazioni ha rinviato il Ministro Cingolani non escludendo una sua presa in considerazione.

Anche se consentito dal TNP l'impiego del nucleare per scopi di produzione energetica presenta comunque rischi di passaggio all'uso militare e alla proliferazione (non soltanto da parte degli Stati) che andranno gestiti politicamente.

Il caso dell'Iran è emblematico a questo riguardo.

Per affrontare i costi di ogni tipo della transizione occorreranno grandi risorse finanziarie e questo comporta un problema di distribuzione degli oneri, tra gli Stati e al loro interno, la cui natura è essenzialmente politica e come tale fonte di tensioni.

Le decisioni adottate in ambito OCSE e G20, sui sostegni finanziari in favore dei paesi in via di sviluppo per l'adattamento ai cambiamenti necessari, riprendendo gli impegni assunti a Parigi nel 2015, e sulla tassazione delle multinazionali potrebbero contribuire ad affrontare l'insieme di questi problemi.

La COP 26 di Glasgow tra poche settimane, co-presieduta da Regno Unito e Italia dovrebbe dare almeno una parte delle risposte attese.

Su tutto questo do subito la parola all'Ambasciatore Marrapodi cui seguirà il Prof. Riccaboni.

Il primo degli interventi dei soci sarà, come di consueto, quello del Co-Presidente Ambasciatore Casardi.

**Giorgio Marrapodi:** ci tengo a ringraziare tutti voi per l'invito rivoltomi e non è senza una certa emozione che oggi partecipo a questo dialogo diplomatico. Non è solo la differenza di età (che ha menzionato l'Ambasciatore Melani nel presentarmi) ma soprattutto la stima che nutro nei confronti di tutti voi e della vostra autorevolezza, stima maturata nelle varie esperienze professionali che ho avuto modo di svolgere insieme ad alcuni di voi, a cominciare da quando mi furono insegnati i

primi rudimenti su come ricevere le delegazioni parlamentari al Palazzo delle Nazioni Unite a New York, sino ad arrivare ad occuparmi oggi di cooperazione allo sviluppo.

Credo fermamente che proprio la cooperazione allo sviluppo in questi ultimi anni, rispetto al passato, abbia in un certo senso cambiato volto: tutto ciò è stato grazie all'approvazione nel 2015 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Ricordo che durante gli anni del mio incarico a New York si negoziavano in maniera separata l'agenda per lo sviluppo e quella per la pace; si operava come se fossero due temi separati. Successivamente ci si focalizzò sugli obiettivi del millennio con una maggiore attenzione nei confronti dei paesi in via di sviluppo. Oggi con l'Agenda 2030 questi temi sono strettamente collegati fra loro, ed in particolare mi riferisco allo sviluppo sociale, alla crescita economica, all'ambiente, ai temi della povertà, dei diritti umani, della pace, della giustizia, e della democrazia. Per raggiungere l'interconnessione fra i vari temi citati, al fine di un maggiore equilibrio e di una maggiore armonia, è necessario intervenire contemporaneamente in ogni settore e in tutte le aree geografiche. Oggi non è più ipotizzabile solamente un intervento dei paesi ricchi verso i paesi poveri. Il più grande esempio di questa interconnessione ci è stato dato dalla pandemia covid-19, che in misura diversa ha colpito tutti i paesi.

Come affermava nel suo intervento l'Ambasciatore Melani, il ripristino di condizioni di equilibrio ambientale non è "un pasto gratis". Credo tuttavia, a fronte anche di una maggiore consapevolezza generalizzata, che se intervenire per migliorare il pianeta in maniera sempre più equilibrata ha un costo di miliardi di dollari, il non intervenire ha costi di trilioni di dollari. Su questo credo che esista un consenso unanime supportato anche da specifici studi della Banca mondiale.

Parliamo ora di conseguenze geopolitiche della transizione ecologica e, prima di tracciare qualche distinzione fra gli aspetti che mi avete chiesto di toccare – energia, sostenibilità e alimentazione – credo utile evocare il nesso generale che lega la condizione umana a quella ambientale; anche perché una sua nuova comprensione piuttosto recente vale come criterio per identificare i problemi fondamentali a cui porre rimedio, le cosiddette "root causes", e come linea di policy e di efficienza delle nostre azioni.

Oggi la transizione ecologica è sulla bocca di tutti semplicemente perché il pianeta ci sta crollando intorno. Ciò ci porta a visualizzare anzitutto lo stato di pre-collasso dell'ecosistema, e quindi a concentrarci sulla tutela degli equilibri naturali. Ottimo; ma limitarci a un settoriale soccorso della natura ferita sarebbe un errore altrettanto grave del "*business is business*", ovvero l'idea che l'efficienza economica fosse un imperativo assoluto e che non fosse dovere dell'economia preoccuparsi delle catene di conseguenze che le sue scelte lanciano nell'insieme del sistema oltre la sfera economica. Transizione ecologica non è solo tutela ambientale, bensì la comprensione e tutela dell'equilibrio globale che ci dà la vita.

Vorrei ricordare il titolo del primo evento che ha radunato la comunità internazionale a riflettere sulla natura che condividiamo – la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nell'ormai lontano 1972. E vorrei ricordare che già allora, al di sopra delle contrapposizioni ideologiche Est-Ovest, emerse una visione innestata dalle parole del Primo Ministro indiano Indira Gandhi: "la forma peggiore di inquinamento è la povertà".

Ancora oggi, dobbiamo comprendere ciò che sta accadendo e operare per disinnescare scenari minacciosi alla luce delle parole di Indira Gandhi.

La sua visione – allora poco più che un'intuizione – si è evoluta in un criterio operativo che oggi guida anche la cooperazione italiana e che, perdonatemi, descriverei con un'allegoria matematica. Pare infatti che nell'architettura della biosfera – la nostra casa comune – sia iscritta un'equazione:

ambiente=giustizia=sviluppo=pace.

Questi quattro sostantivi in passato non venivano messi in correlazione l'uno con l'altro, e permangono anche ai nostri giorni aree di incertezza in merito alla loro equivalenza. Ritengo che il termine "giustizia" debba correlarsi a quello di "pace", ed anche storicamente abbiamo visto come

il disagio socio-economico seguito alla prima guerra mondiale, sia stato poi causa scatenante della seconda.

Un'economia che valorizza il potenziale spontaneo di ogni territorio, infatti, redistribuisce il reddito e la sovranità per la semplice ragione che la natura ha distribuito le potenzialità produttive in maniera abbastanza equa sull'intera superficie terrestre. Che poi la giustizia preluda alla pace, ripeto, lo abbiamo scoperto quando abbiamo intravisto nel disagio socioeconomico seguito al primo conflitto mondiale la causa del secondo. Ci risulta invece un po' più difficile accettare che l'ecosistema protetto sia un motore di sviluppo: persino i movimenti ambientalisti contrappongono sviluppo e natura come valori inconciliabili. Eppure, oggi finalmente capiamo che l'ecosistema è aggredito non dallo sviluppo, bensì dallo sviluppo iniquo. Gli obiettivi e target contenuti nell'Agenda 2030 tendono a ridurre le iniquità, le disuguaglianze: democrazia, diritti umani, povertà, sviluppo sociale, tutela dell'istruzione, dell'ambiente, dell'acqua, dei bambini, delle donne. Ritengo che sia questa l'ispirazione che deve guidare la cooperazione internazionale italiana, ovvero quella di far lavorare tutti insieme per i diversi obiettivi. Che ci sia un rapporto di equivalenza all'interno di un'unica equazione tra ambiente e sviluppo lo possiamo osservare dalla maggior propensione al consumo e quindi alla crescita sprigionata da ampie classi medie rispetto a un mondo polarizzato fra ricchi e poveri, al fatto che produzioni territoriali non portano a ipersfruttamenti che esauriscono le risorse e molte altre considerazioni di ordine micro e macroeconomico.

Non è questo il contesto per vederle nel dettaglio, ma è importante capire che questa è divenuta la linea operativa dominante. Solo accettando che ambiente=sviluppo si comprende il più vasto e rapido "shift di portafoglio" nella storia della finanza mondiale. La finanza fa il proprio lavoro di scrematura di ciò che è utile applicando criteri di puro ritorno sull'investimento: i titolari del giudizio supremo di realismo su ogni innovazione economica – quelli che in fondo decretano se si farà o no – hanno scoperto che "sostenibile conviene", scorgendovi un fattore di competitività, solidità e durata dell'investimento. I numeri parlano chiaro: gli investimenti ESG (*Environment, Society, Governance*) rappresentano a livello mondiale circa un quarto di tutti gli asset gestiti e si situano oltre i 25.000 miliardi di US\$, in capo a operatori che rappresentano 70.000 miliardi di US\$ e che stanno rapidamente convertendo in questa direzione l'insieme dei loro portafogli. I dati relativi agli USA parlano ancor più chiaro: due anni fa gli investimenti ESG ammontavano a circa 12.000 miliardi – il 26% degli asset gestiti – mentre erano 8.600 nel 2016 e solo 639 nel 1995, anno in cui iniziarono ad essere censiti. Un volume di investimenti cresciuto di 18 volte in vent'anni e un tasso composito di crescita annua del 13,6%, ora in accelerazione, non si spiega solo con la preoccupazione per la Terra<sup>1</sup>.

Sperando di essere stato convincente della validità della nostra equazione, vediamo come essa spiega l'attuale crisi multidimensionale – che chiamiamo insostenibilità – e come poi essa opera quale criterio operativo e di policy.

L'equivalenza fra i quattro termini significa che una scelta distruttiva in ciascuno di essi si riflette come degrado degli altri. Capiamo allora come il nesso clima-povertà-conflitti-migrazioni sembra accanirsi sempre sugli stessi esclusi: sono stati censiti circa 70 conflitti che hanno concause climatiche, tutti concentrati nelle aree povere del mondo. Vicino a casa nostra, l'esempio siriano e le cause delle primavere arabe confermano che il problema nasce quando si innesca un ciclo cumulativo destabilizzante fra i quattro termini dell'equazione: in Siria l'anomala siccità di quattro anni che ha colpito una agricoltura fragile ha indotto lo spostamento di 1,8 milioni di persone verso le città, contribuendo a creare l'estrema tensione in cui tutto è cominciato. Le Primavere Arabe sono state un salutare anelito alla democrazia ma per lo più hanno destabilizzato importanti equilibri perché alla radice nascono da 4 anni di iperinflazione alimentare in parte indotta dai cambiamenti climatici.

---

<sup>1</sup> <https://www.forbes.com/sites/georgkell/2018/07/11/the-remarkable-rise-of-esg/>

Ma più che un panorama globale del nesso ambiente-conflitti – che ha sempre come termini mediatori povertà e ingiustizia – mi interessa condividere con voi il modo in cui la nostra simbolica equazione vale come policy di cooperazione allo sviluppo ovvero, essenzialmente, in due modi.

Anzitutto, se vi è equivalenza fra i fattori significa che non sempre se voglio proteggere l'ambiente il modo migliore per farlo è occuparmi di ambiente: occorre cercare il termine che presenta il “moltiplicatore migliore”. Un esempio banale: se decido di finanziare dei pannelli solari per una scuola povera, mi attendo un infinitesimo risparmio di emissioni di CO2 e una portentosa difesa dell'ambiente conseguente alla maggiore istruzione della popolazione.

Questo concetto è sottolineato da Papa Francesco, con altro spessore etico, nella sua Enciclica *Laudato Sì*, quando ci mette in guardia contro il “paradigma tecnocratico”: inutile illudersi di disinnescare il tracollo ecosistemico con tecnologie più efficienti; certo, sono essenziali, ma tutelano l'ambiente se e nella misura in cui promuovono la dignità umana. In questo senso, non ce n'eravamo neanche accorti fino a poco tempo fa, ma oggi sappiamo che tutta la cooperazione protegge l'ecosistema.

In un secondo significato, l'equazione porta la cooperazione ad agire come cavallo di Troia, agente sotto copertura, nell'economia: perché apre la strada all'unica maniera per risolvere la crisi che incombe, ovvero l'economia dell'interdipendenza cooperativa, che ci ricollega al concetto di una delle “P” dell'agenda 2030, nello specifico al diciassettesimo punto costituito dalla partnership.

La nostra regione – e ho finalmente occasione di parlare anche di energia – fornisce un contesto di riscontro concreto.

È imperativo per l'Italia rendersi consapevole della posta in gioco geopolitica regionale: sulla dimensione euromediterranea il clima surriscaldato prelude a crisi esiziali, che possono però essere risolte in armonia con l'interesse italiano ad accelerare la transizione sostenibile, semplicemente perché l'integrazione di tutti nel percorso virtuoso disinnesci le minacce mentre amplifica i nostri benefici. Occorre quindi che, anche nei negoziati, l'Italia assuma i vantaggi, i rischi e le responsabilità della sua posizione speciale: un ponte disteso fra Europa e sponda Sud del Mediterraneo, con l'Africa come orizzonte.

Nell'inerzia, o peggio nella competizione esacerbata da risorse in diminuzione, su questo scacchiere il rischio sarebbe massimo. Un recente studio<sup>2</sup> ammonisce sull'accelerazione del riscaldamento oceanico, che porta catastrofi naturali sulla terra ferma, in aumento per le temperature oceaniche più alte registrate in 65 anni. Ma in questo quadro globalmente preoccupante, il pericolo si concentra a casa nostra. Tra tutte le aree il Mediterraneo è il bacino che evidenzia il tasso di riscaldamento maggiore negli ultimi anni<sup>3</sup>. Tali risultati si intersecano con quelli del recente Rapporto MAR 1 del MedECC (il network che riunisce gli esperti mediterranei sui cambiamenti climatici e ambientali)<sup>4</sup>. Esso considera la zona mediterranea nelle sue varie dimensioni ed evidenzia che - mentre le acque del nostro mare sono quelle che si scaldano più rapidamente - la regione nel suo complesso è la seconda al mondo per rapidità di progressione del riscaldamento. Nel Mediterraneo la temperatura media rispetto all'era pre-industriale è infatti aumentata di 1,5 C e il riscaldamento procede del 20% più rapidamente rispetto alla media globale, con il pericolo di aumenti fino a 2,2 C nel 2040, e 3,8 nel 2100, dati questi catastrofici per una popolazione mediterranea nel frattempo cresciuta esponenzialmente. Sarebbero molte le conseguenze destabilizzanti. Si prevede, ad esempio, che il livello del nostro mare possa aumentare di 20 cm entro il 2050. Possono sembrare pochi ma comporterebbero la “salinizzazione” del delta

---

<sup>2</sup> Cheng, L., Abraham, J., Trenberth, K.E. *et al.* Upper Ocean Temperatures Hit Record High in 2020. *Adv. Atmos. Sci.* (2021). <https://doi.org/10.1007/s00376-021-0447-x>

<sup>3</sup> Confermando peraltro quanto già riscontrato nel Rapporto sullo Stato dell'Oceano del Servizio marino europeo Copernicus del 2016 e del 2018, proseguendo un processo iniziato una trentina di anni fa ma con un incremento più elevato rispetto alle altre aree oceaniche.

<sup>4</sup> <https://www.medecc.org/first-mediterranean-assessment-report-mar1/>

del Nilo, sconvolgendo la sussistenza di milioni di persone; oppure un incremento della popolazione in scarsità idrica fino a 250 milioni di persone, e il fatto che un mare più caldo fa da volano di lungo termine a un'atmosfera più calda significa che il problema ci accompagnerà a lungo e andrà aggravandosi anche nei più idilliaci e virtuosi scenari di contrasto alle emissioni di gas serra.

Ma non basta. L'area euromediterranea rappresenta la somma di un'antroposfera e di un'ecosfera regionale unitaria, interconnessa, interdipendente: fragile perché pronta a sperimentare crisi regionali che crescono su fragilità locali che ci sono sempre state ma ora stanno crescendo. Asimmetrie profonde nella distribuzione di reddito e risorse fanno sì che anche la parte della regione mediterranea capace di resistere a diverse pressioni è sempre più messa a rischio dal divario con le altre parti più povere: un puzzle di apparenti forze e reali debolezze descritto dal panorama degli scambi commerciali che, su scala regionale, avvengono al 90% fra Paesi della sponda Nord, per il 9% fra Nord e Sud, mentre solo l'1% interviene fra Paesi della sponda meridionale. Questo tipo di divario, sommato a dinamiche demografiche in progressiva divaricazione fra Nord e Sud, rende difficile prevenire la scintilla di dinamiche destabilizzanti su vasta scala: troppe sacche di debolezza ove può scoccare la scintilla.

L'Italia è al centro di tutto questo, ponte e punto di snodo fra due sponde: la prima vittima quindi di scelte sbagliate, ma anche la prima a trarre profitto da politiche costruttive. Quali? Le suggeriscono scienza ed economia che evidenziano come nessuno, neanche i più ricchi nell'area euromediterranea, ha da solo i mezzi per far fronte a cambiamenti di tale vastità e velocità. La stessa UE, per raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050, ha bisogno del potenziale solare della sponda Sud e di quello eolico dei Balcani. Così come - oltrepassando un litigioso capitolo negoziale sul "technology transfer" visto come dono dei ricchi ai poveri - dobbiamo capire che il Sud del Mediterraneo detiene 6000 anni di tecnologia nella gestione di territori aridi quali presto saranno i Paesi meridionali dell'UE. Se ne diventiamo consapevoli dobbiamo lanciarci a integrare le economie e interconnetterle, spingere la UE e dispiegare fondi di vicinato, portare le imprese a incontrarsi, cercare le sinergie. È necessario per il clima, ma finisce per risolvere anche le asimmetrie regionali che da sempre generano conflitti e ancor più ne creerebbero col clima in crisi.

Tutte queste considerazioni dal sapore astratto si sono trasformate in programmi e iniziative. Concludo citandone alcuni:

- una nostra iniziativa esemplificativa al riguardo, del valore di 9 milioni di euro, è stata avviata in Mali con il nome di "Berretti Verdi per l'Impiego e l'Ambiente", un progetto che prevede attività nella regione di Kayes volte al risanamento e alla sistemazione agrario-idraulica di terre degradate a causa del cambiamento climatico e la creazione di opportunità d'impiego nel settore agroforestale.

- la Cooperazione Italiana, nel perseguire una strategia energetica fondata sulle rinnovabili, promuove nei Paesi partner un mix energetico equilibrato e attento al contesto locale, proprio per favorire l'accesso all'energia pulita anche laddove le fonti fossili sono abbondanti. In Mozambico, per esempio, abbiamo avviato nel 2018 il Programma "Ilumina", del valore di oltre 5 milioni di euro, che si propone di rispondere alle necessità di base della popolazione e ai bisogni energetici domestici e produttivi attraverso la diffusione del solare fotovoltaico, fuori rete ("*off-grid*") o con mini-reti ("*mini-grid*").

- Inoltre, nel 2017 abbiamo approvato un finanziamento di 5 milioni di euro al fondo fiduciario del programma della Banca Mondiale ESMAP, finalizzato ad un progetto strategico, denominato "Elmed", che ambisce alla realizzazione di un'effettiva interconnessione tra i sistemi di produzione e i mercati di energia elettrica delle due sponde del Mediterraneo; inoltre, sia attraverso la partecipazione al capitale della Banca Africana di Sviluppo che tramite un contributo a IRENA, sosteniamo l'ambizioso progetto "*Desert to Power*" nei Paesi del Sahel, volto a sviluppare nella regione l'energia solare e l'elettrificazione.

Infine, credo che nessuna analisi recente sintetizzi meglio il concetto di conseguenza geopolitica della sicurezza (e insicurezza) alimentare come la motivazione che è stata data nel 2020 per il conferimento del Premio Nobel per la pace al World Food Program: "per i suoi sforzi nel

combattere la fame, per il suo contributo nel migliorare le condizioni per la pace nelle aree colpite da conflitti e per la sua azione nel guidare gli sforzi per prevenire l'uso della fame come arma di guerra e conflitto”.

Basti pensare alla “rivoluzione” che in questo senso è stata compiuta dal Food Systems Summit che, nell'ottica di un approccio inclusivo e multi stakeholders, ha visto una partecipazione a livello globale che si è distinta per numero ed eterogeneità delle componenti coinvolte. Al pre-summit di Roma abbiamo avuto collegate 20.000 persone, e questa è stata una conseguenza positiva della pandemia, l'aver trasformato questi vertici dove partecipava solo chi ne aveva la possibilità, a vertici che arrivano a qualsiasi ora e dappertutto.

In Italia abbiamo promosso un tavolo nazionale per promuovere un dialogo indipendente in preparazione del Food Social Summit. L'obiettivo è quello di trasformare i sistemi per produrre meglio e non di più, in quanto il mondo oggi produce abbastanza cibo a sufficienza per la popolazione, tenuto conto che un terzo di quello che si produce viene sprecato. Questo è il motivo per cui tutti gli attori nazionali devono sedere allo stesso tavolo. A tal proposito sono stati costituiti tre gruppi di lavoro, uno dei quali è presieduto dal Prof. Riccaboni, con il Santa Chiara Lab, sul coinvolgimento del settore privato nella trasformazione dei sistemi alimentari, a cui si vanno ad affiancare il gruppo presieduto dal Prof. Segrè, Preside della facoltà di Agraria di Bologna, che ha riunito tutte le facoltà di agraria del nostro paese in un unico gruppo di lavoro per la lotta allo spreco alimentare e al recupero degli scarti, e un terzo gruppo coordinato dal Dottor Giame Berti, della Scuola S. Anna di Pisa che ha riunito insieme tutte le reti locali del cibo, al fine di promuovere la dieta mediterranea basata su una filiera corta e quindi sostenibile.

Siamo orgogliosi di essere stati promotori di alcune delle grandi iniziative in tema di sicurezza alimentare, tra cui la Food Coalition e la Dichiarazione G20 di Matera che, insieme alla nostra azione nell'ambito della COP26, hanno contraddistinto il momento storico segnato dal Vertice sui Sistemi alimentari.

**Angelo Riccaboni:** buona sera a tutti, desidero ringraziare voi e l'Ambasciatore Marrapodi per avermi invitato a partecipare a questo incontro. Se siete d'accordo inizierei compiendo una riflessione articolandola in quattro punti. Il primo tema che vorrei affrontare quello dei sistemi agroalimentari, per poi compiere un excursus che ci porti ad immaginare come sarà il futuro. Per fare ciò il discorso deve prendere le mosse da una riflessione sullo sviluppo sostenibile, in merito al quale già sono stati espressi importanti e calzanti concetti.

È stato calcolato che solo un decimo del percorso verso lo sviluppo sostenibile come indicato dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sia stato raggiunto. Ma, nonostante tale percentuale sia evidentemente assai bassa, cominciano già a scarseggiare molte materie prime necessarie a tale scopo, come ad esempio quelle per la costruzione delle pale eoliche o per la produzione di batterie. Quelle per queste ultime hanno avuto, in un anno, un aumento dei prezzi del 139%, rispetto all'aumento dell'inflazione che è stato del 2%. Inoltre è da notare che i titoli finanziari di imprese impegnate nella sostenibilità hanno conosciuto forti aumenti con il rischio di bolle speculative. Un ragionamento che spesso viene fatto è che se gli USA volessero arrivare alla neutralità carbonica entro il 2050 dovrebbero ricoprire il 2% del proprio territorio di pannelli fotovoltaici e pale eoliche, che è una porzione di territorio non irrilevante. Sempre in merito al tema CO<sub>2</sub> non vanno dimenticati tutti gli sforzi che si stanno facendo per quanto riguarda la “cattura” di questo gas serra, con dei risultati positivi che sono solo all'inizio.

Una domanda che dobbiamo porci è perché non si stia andando in misura più decisa nella direzione degli obiettivi di sviluppo sostenibile concordati, dopo che l'IPCC, *International Panel on Climate Change* ha sottolineato con forza che la responsabilità della situazione è dell'uomo, cosa che in passato non era mai stata così chiaramente affermata dall'IPCC.

Come già ben evidenziato dall'Ambasciatore Marrapodi, si è diventati consci che lo sviluppo sostenibile è un problema che riguarda tutti. Tutti i paesi sono minacciati dal cambiamento climatico; e dobbiamo far sì che questo tema da un 'affare di tutti', ovvero che veda l'impegno di

tutti gli attori istituzionali, sociali ed economici, diventi ‘un affare per “tutti”, nel senso che chiunque possa trarre vantaggio dalla transizione in corso. Non ci sarà sviluppo sostenibile se verranno lasciati indietro e marginalizzati paesi, persone e professioni. Dobbiamo assicurarci che gli aspetti sociali come del resto quelli tecnologici, siano collegati da una visione d’insieme. Non dimentichiamo ciò che è accaduto al Presidente francese Macron, che nel tentativo di aumentare le tasse sui combustibili fossili al fine di finanziare le energie rinnovabili, ha avuto un forte calo di consenso. Questo aspetto deve essere messo al centro della discussione, perché se non ci sarà convenienza per tutti, la partita sarà persa. Occorre il coinvolgimento di cittadini, politici (che purtroppo sono soprattutto condizionati dai sondaggi settimanali), innovatori, investitori e imprese. E’ quanto sta accadendo ma in modo ancora insufficiente.

Come sottolineava l’Ambasciatore Marrapodi in Italia si è impegnati a far sì che un numero sempre maggiore di imprese non solo dell’agroalimentare trovino vantaggi nello sviluppo sostenibile.

Di fondamentale importanza risulta essere l’innovazione che non è solo tecnologica ma anche sociale ed organizzativa. Questa innovazione, che non può esser compito del singolo attore, deve essere il frutto di partnership tra diversi soggetti dello scenario economico che condivideranno tecnologie e approcci metodologici. L’idea che tende a divenire predominante è quella per cui solo lavorando insieme innovatori e imprese, anche con approcci originali, si potrà vincere la sfida. E il tema centrale dell’innovazione non investe solo le imprese ma anche gli Stati soprattutto laddove gli investimenti privati scarseggiano e le sfide sono complesse.

Il Mediterraneo è un luogo dove i singoli paesi dedicano poche risorse alla ricerca e all’innovazione per cui se non ci si mette insieme diventa molto difficile progredire ed evolversi, e voglio qui riprendere il tema dell’agroalimentare, rilevante quanto l’energia ai fini dello sviluppo sostenibile.

Il sistema agroalimentare ha un forte impatto sulle variabili ambientali, in quanto secondo fonti recentemente riprese dal Financial Times circa un terzo delle emissioni di gas serra prodotte nel mondo derivano da questo settore. Esso impatta inoltre fortemente anche sul suolo: in Italia come in altri paesi il problema dell’impoverimento del suolo è diventato cruciale.

Un altro tema fondamentale è quello dell’acqua: è da rilevare che il 70 % del consumo è per uso agricolo. A fronte di queste considerazioni possiamo affermare che l’impatto del settore è centrale per il tema del cambiamento climatico, e notiamo come anche alcune nostre produzioni nazionali in futuro subiranno forti criticità, sino a non avere più la materia prima disponibile. Parlare di sicurezza alimentare significa affrontare il tema globalmente, in quanto ci saranno dei nuovi *competitor*, alcune produzioni si troveranno in aree difficili e a rischio. Bisogna inoltre tener presente il problema occupazionale: se è vero che in Italia il settore agricolo impiega un numero molto limitato di occupati, ci sono paesi dove questa percentuale supera ampiamente il 30%.

Tale analisi non deve mai prescindere dal nodo focale di questo tema che è quello di “sfamare” le persone. E questo ci spinge ad affermare anche in questo campo quanto sia di centrale importanza l’innovazione, tenuto conto del fatto che fino a poco tempo fa questa era vista con sospetto, connotata dalla presenza di una barriera informativa all’entrata nei confronti degli agricoltori che hanno grossissime difficoltà ad instaurare un dialogo con le Università ed i centri di ricerca. Bisogna lavorare affinché questo tipo di relazione diventi più fluido.

Come ben sapete esiste un forte dialogo tra paesi del Mediterraneo sulla scia della Conferenza di Barcellona nel novembre 1995. In questo ambito si colloca PRIMA. Nel 2012 si è cominciato a parlare di come fronteggiare le grandi questioni del Mediterraneo e sempre in una Conferenza tenutasi a Barcellona, organizzata dalla Commissione Europea si affermò che la base di tutto sarebbe stata la cooperazione fra gli stati del Mediterraneo per far fronte alle grandi sfide che incombevano.

L’Italia assunse subito la leadership di questo processo. Allora l’interazione si svolgeva a livello dei Ministeri della ricerca scientifica. Questa interazione fu guidata dall’Italia grazie all’allora Ministro Francesco Profumo, che fece sì che la collaborazione si focalizzasse sui sistemi

agroalimentari. Allora si decise di lavorare su tre temi: sistemi agricoli sostenibili (intesa come sostenibilità dell'operare), uso efficiente dell'acqua, "catene di valore" (industria alimentare intesa come leva di sviluppo). Su queste tre tematiche si è incentrato il programma di ricerca e innovazione, che ha portato ad una sorta di agenzia, la Fondazione PRIMA che ho l'onore di presiedere, per finanziare e promuovere l'innovazione nel Mediterraneo.

Tutti voi ben conoscete le difficoltà nel metter d'accordo diversi paesi, e nel periodo in cui sono stato presidente di questo consorzio dal 2013 al 2017, ci sono voluti ben quattro anni e l'intervento della Commissione Europea per creare questa agenzia costituita ai sensi dell'art. 185 del Trattato di Funzionamento dell'UE.

Alla fine fu scelta Barcellona quale sede dell'agenzia, seppur si fosse espresso il desiderio di averla in Italia. I paesi della costa sud del Mediterraneo dopo le primavere arabe diffidavano da soluzioni che non fossero istituzionali; la soluzione consistette nel far sì che questa agenzia fosse ospitata dall'Unione per il Mediterraneo. L'agenzia è stata creata secondo le norme di diritto privato spagnolo, ed ha come scopo quello di implementare programmi di ricerca e innovazione, ed è dotata di un budget di cinquecento milioni di euro per la durata di sette anni. E' sicuramente l'iniziativa più ambiziosa nel Mediterraneo nell'ambito agroalimentare, dove ogni anno si bandiscono *call* per settanta milioni di Euro, alle quali partecipano ricercatori e imprese euromediterranei, compresi Israele e i Paesi arabi. Lo sforzo per far sedere ad un tavolo tutti questi paesi è stato enorme ed ha richiesto dei compromessi, ma si è raggiunto l'obiettivo della collaborazione: basti citare i 164 milioni di euro erogati a fronte dei 173 banditi, destinati a 129 progetti di ricerca e 1180 beneficiari nei vari paesi mediterranei. Il 30% del budget è andato a paesi extra UE delle coste sud del Mediterraneo.

Altro fattore molto importante è che questa cooperazione è retta secondo principi di *equal-footing*, per cui i paesi della costa sud cofinanziano e compartecipano alle decisioni. Questo principio dell'*equal-footing* è fondamentale al fine di creare un clima di fiducia, e posso affermare che dopo dieci anni di lavoro insieme esiste una forte fiducia tra di noi, e questo aiuta molto.

Questa agenzia è retta da un *board* con all'interno un rappresentante per ciascun paese, a cui si aggiungono l'UFM e la Commissione Europea in qualità di osservatori.

Questa iniziativa, promossa anche mediante il lancio di *call* specifiche ha dato luogo a progetti che affrontano problemi legati all'uso di tecnologie nelle pratiche agricole, per la resistenza agli shock idrici, così come alla ricerca genetica su varie specie animali inerente alle *new breeding techniques* (NBTs), oppure legate a particolari prodotti come ad esempio la filiera del latte di cammello.

Nel lavoro che svolgiamo abbiamo ben presente che in futuro si baserà tutto sulla connessione tra *water, food, ecosystems, energy*. Dobbiamo tener sempre presente che può esserci un utilizzo alternativo delle risorse: mi riferisco all'esempio dell'idrogeno, dove sono necessarie grandi quantità di acqua per cui questo fattore potrebbe entrare in competizione con l'agricoltura. Tutto ciò ci porta a sottolineare ancora una volta come sia fondamentale il nesso tra food, energy e environment. A tal proposito mi preme citare che poche settimane PRIMA ha organizzato una conferenza mediterranea insieme al JRC della Commissione Europea e UFM, incentrata proprio sul nesso tra questi tre fattori prima citati allo scopo di produrre sinergia tra ricercatori e innovatori per un ragionamento condiviso e comune.

Un altro fattore molto importante è quello della *capacity building* che deve essere implementato maggiormente e sul quale abbiamo promosso tutta una serie di iniziative informative ed educative, mettendo in relazione vari ricercatori. Al fine di una sempre maggior efficacia delle nostre attività, abbiamo strette ed intense collaborazioni con la FAO, ICARDA *International Center for Agricultural Research in the Dry Areas*, CIHEAM, oltre naturalmente UFM. Siamo inoltre molto attivi nella raccolta e nella valorizzazione delle cosiddette "buone pratiche". Promuovere e incentivare lo sviluppo sostenibile significa premiare chi opera bene e riconoscere il merito nelle buone pratiche, come ben sottolineato anche dal recente *Food System Summit*, mostrando che si può essere innovativi, sostenibili e competitivi allo stesso tempo. Per agevolare tale processo è stato

creato un osservatorio dedicato, *PRIMA Observatory on Innovation*, che si occupa di raccogliere progetti di ricerca e casi di innovazione di imprese che sono sostenibili e competitive allo stesso tempo.

Ritengo che questa importante ed ambiziosa iniziativa di cooperazione mediterranea che è PRIMA, possieda intrinsecamente anche una forte componente di diplomazia scientifica, in quanto il dialogo e le relazioni scientifiche tra i vari paesi, sono un complemento delle relazioni diplomatiche su cui è impegnato il Ministero degli Affari Esteri.

Grazie ad un intenso lavoro durato più di quattro anni, l'iniziativa PRIMA sta avendo grande successo, ampiamente riconosciuto ed apprezzato dalla Commissione Europea; senza dimenticare le varie difficoltà avute con i paesi del nord Europa, quali ad esempio l'Olanda e la Germania, portatori di forti e divergenti interessi economici rispetto ai nostri. Tuttavia è bene evidenziare come l'attuale assetto europeo sia fortemente diverso da quello di dieci anni fa.

Oggi è opinione comune in Europa di quanto sia centrale l'Africa, e questo ha fatto sì che l'Europa stia definendo politiche per i paesi vicini ed africani, molto più attente e consapevoli che il futuro si giocherà tutto sulla capacità di innovazione e di investimento proprio nei paesi africani. Proprio in queste settimane l'UPM sta definendo una nuova agenda di ricerca e innovazione per il Mediterraneo, basata su un'attenta analisi e confronto con gli stakeholders, che ha permesso di individuare tre temi principali, che ne orientino l'azione. Il primo è costituito dalla *renewable energy*, focalizzato sulla possibilità di produrre energia nei paesi del nord Africa, facendo riferimento anche ai temi dell'idrogeno. Il secondo tema è costituito dal *climate change*; il terzo è il tema dell'*health*. All'interno di questo schema, anche grazie al supporto del Governo Italiano, la Fondazione PRIMA si sta proponendo come la candidata naturale per implementare l'agenda di ricerca e innovazione, ruolo condizionato, ovviamente, a un sostanzioso impegno e sostegno geopolitico.

L'obiettivo è far sì che PRIMA diventi una *implementation-structure* che tramite una nuova agenda per il Mediterraneo collaborando strettamente con l'UPM, organismo di alto valore politico, riunendo oggi 42 paesi euromediterranei, (EU più Mediterraneo).

Del resto non ci sono alternative ad una forte cooperazione fra i Paesi del Mediterraneo, poiché tali paesi hanno bassi investimenti in ricerca e sviluppo, e quindi solo con una forte sinergia si possono avere sia le risorse che la *capacity*, per produrre iniziative proficue ed interessanti che ci permettano di vincere le grandi sfide ambientali e sociali che abbiamo davanti. Oltre che sul versante ecologico l'innovazione, infatti, potrebbe essere utile a promuovere uno sviluppo economico in Nord Africa, contribuendo ad affrontare uno dei grandi problemi sociali dei nostri tempi che è quello legato all'emigrazione.

Concludendo vorrei sottolineare come l'Italia stia investendo molte risorse nei sistemi agroalimentari; analizzando gli investimenti previsti nel PNRR, si rileva come siano presenti rilevanti impegni in ricerca e innovazione. Credo fermamente che questo ci renda fiduciosi nel pensare di poter affrontare tematiche così complesse e importanti per la nostra società e la nostra economia come quelle relative ai sistemi agroalimentari.

**Paolo Casardi:** mi rivolgo ai cortesi ospiti, che ringrazio per i preziosi elementi che ci hanno portato quest'oggi, per sottoporre al loro parere e in particolare al Professor Riccaboni, il seguente progetto nel quale transizione ecologica e geopolitica si inseguono e si intrecciano e che costituisce un importante esempio pratico di quanto abbiamo appena parlato e dei suoi possibili sviluppi operativi.

Vorrei infatti riferirmi alla Libia, ove il panorama strategico è mutato, forse più ancora che in altre località del mare ormai poco "nostrum", in seguito al conflitto fra le parti libiche assistite dai loro rispettivi "alleati" internazionali. Il nostro Paese è tra quelli che più risente del mutamento della situazione strategica ed ha tutto l'interesse che l'Unione Europea si adoperi seriamente per recuperare le posizioni occidentali in Libia, in ogni campo, politico, economico e militare. Abbiamo già avuto modo, qui al Circolo di Studi Diplomatici, attraverso lettere diplomatiche e dibattiti, di

sostenere l'opportunità che l'Unione Europea proponga al Governo libico e alle Nazioni Unite di occuparsi con maggiore efficacia del controllo delle frontiere libiche (che sono alla base della maggior parte dei problemi di quel Paese) attraverso una formula che la faccia uscire dalla mera attività di "capacity building", che già esercita attraverso la missione EUBAM, entrando maggiormente nella sfera gestionale delle operazioni doganali.

La soluzione procedurale potrebbe essere offerta da un'impostazione gestionale sul modello dell'operazione Irini, dove il comandante dell'operazione risponde direttamente all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE e la sintesi con i Libici viene fatta da quest'ultimo, sulla base di un accordo previo UE-Libia e l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Si tratterebbe quindi di un'operazione doganale, difficile e delicata, ma di grande impatto politico generale, con risultati importanti circa i tentativi di contenimento del terrorismo, del contrabbando d'armi e di varie altre cose, nonché sul controllo e assistenza ai flussi migratori. Il tipo di personale da impiegare, civile e militare sarebbe da decidere, ma non manchiamo in Europa del personale necessario.

Oltre a ciò, per assicurarsi stabilmente l'appoggio libico, sarebbe indispensabile indirizzare lo sforzo europeo su un'attività di grande impatto economico/strutturale, possibilmente nel quadro della transizione energetica, tra quelle considerate prioritarie per l'interesse nazionale libico. Potremmo ricorrere all'esperienza dell'ENI e dell'ENEL e della Commissione per lanciare uno studio (credo che già altri più parziali siano stati finalizzati) per lo sfruttamento a largo spettro dell'energia solare che possa soppiantare col tempo quella prodotta dai fossili e provvedere ai sempre crescenti bisogni della Libia, dunque al suo sviluppo, ma anche alla domanda proveniente dall'estero, di cui i Libici riceverebbero i proventi.

Ritengo che un tale esercizio, soprattutto se pilotato dal nostro Paese, sia all'altezza delle capacità dell'UE e di quei membri che volessero partecipare, quali l'Italia e la Francia e auspicabilmente molti altri.

Il controllo delle frontiere e l'iniziativa della cooperazione europea in favore della transizione energetica, accompagnate poi dalle tante iniziative economiche che sono state anche recentemente lanciate, per quanto ci possano costare, potrebbero raggiungere il risultato per noi assolutamente prioritario di riavvicinare il Paese ad una aperta collaborazione con l'Europa e con i Paesi e Organizzazioni terze che volessero collaborare nel quadro del rispetto del diritto internazionale, delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e degli accordi di Berlino.

Una Libia pacificata e sulla via dello sviluppo, potrebbe permettersi con il tempo di ripagare buona parte degli sforzi che gli europei vorranno destinare a questo fine.

**Giuseppe Morabito:** in primo luogo vorrei complimentarmi per la scelta del tema, innovativo ed attuale. Si tratta di una riflessione che inizia ora, ma che sicuramente dominerà il dibattito dei prossimi anni. Desidero poi congratularmi con i due oratori per i loro interessanti interventi.

La transizione verde è fondamentale per la geopolitica perché ha conseguenze sulla sicurezza e sulla competitività dell'economia. E' la vera grande novità nel campo della politica internazionale che, per certi versi, è destinata a relegare in secondo piano o a far vedere in una prospettiva più ampia, il dibattito in corso in seno all'Unione Europea sulla difesa (ruolo della NATO, Europa della difesa, ecc.).

In che misura la transizione ecologica, o la mancata o tardiva transizione ecologica, può influire sulla nostra sicurezza? La prima cosa che viene in mente è l'approvvigionamento energetico. Senza energia gli eserciti non possono operare e l'industria è ferma. Terminata la fase storica del petrolio, che ha avuto il suo apice con la crisi energetica del 1973, caratterizzata dalla dipendenza dei Paesi industrializzati per il loro fabbisogno energetico dai grandi Paesi produttori, inizia ora una nuova fase caratterizzata dalla dipendenza da altre materie prime, come le terre rare, e dalle tecnologie necessarie per produrre energia da fonti non rinnovabili e quindi non inquinanti. La fine, peraltro graduale, dalla dipendenza dal petrolio e dalle altre energie fossili - con dei distinguo, perché il carbone è molto più inquinante del gas che a sua volta è meno inquinante del petrolio - potrebbe

avere conseguenze sulla stabilità dei Paesi produttori. Quelli più previdenti o con più elevati redditi petroliferi pro-capite come gli Stati del Golfo, che hanno saputo diversificare le loro economie anche con investimenti all'estero e hanno incominciato a sviluppare le energie rinnovabili, saranno meno colpiti. Diverso il caso di Paesi più fragili, come l'Algeria e la Libia e forse la stessa Russia. D'altronde la Russia è un Paese troppo importante sullo scacchiere internazionale perché anche problemi di relativa lieve entità della sua economia non possano non avere conseguenze all'esterno.

Un altro fattore di instabilità è costituito dal cambiamento climatico. Esso sconvolge l'agricoltura, fonte primaria di sostentamento ancora in tante parti del mondo, e provoca migrazioni, sia verso i Paesi più ricchi (Europa ed USA), sia all'interno di regioni in via di sviluppo. A quest'ultimo proposito non vanno sottovalutate, con il loro potenziale di instabilità, le pressioni migratorie intra – africane (caso tipico è quello dei pastori che si spostano per trovare terre adatte al pascolo), sia intra – asiatiche (Myanmar – Bangladesh, Afghanistan verso Pakistan ed Iran). In terzo luogo un ulteriore fattore di instabilità è costituito dalla corsa ad accaparrarsi le terre rare e in generale i metalli indispensabili per la transizione ecologica. In quarto luogo vi sono le tensioni tra gli Stati che sono disposti ad adottare misure più severe per ridurre le emissioni di anidride carbonica e quelli che in buona sostanza vogliono continuare ad inquinare sostenendo che ora tocca a loro visto che i Paesi di prima industrializzazione hanno cominciato molto prima (anche se il riscaldamento del pianeta ha iniziato veramente a correre a partire dagli anni ottanta del secolo scorso) e le esigenze dello sviluppo devono far premio su altre esigenze.

Se guardiamo ai principali attori presenti sulla scena internazionale, mi soffermerei brevemente su tre.

La Cina ha recentemente ammorbidito la sua iniziale posizione di chiusura e si sta dimostrando più sensibile alle esigenze ambientali e questo per varie ragioni. C'è un motivo di politica interna (anche una dittatura ha una pubblica opinione per quanto essa venga soffocata), dato che la classe media cinese, cresciuta esponenzialmente negli ultimi anni, è ora meno disposta a pagare i costi dell'inquinamento in termini di salute e di qualità della vita. C'è un motivo di politica estera: la Cina si è resa conto che deve ridurre la propria dipendenza dalle fonti energetiche importate, in particolare se esse provengono da Paesi, come il Medio Oriente e gli Stati del Golfo, le cui rotte marittime sono controllate dalla marina americana. C'è infine un motivo di politica industriale: la Cina ha capito che le conviene diventare leader nella produzione di tecnologie per la produzione di energie rinnovabili, anche perché la vera sfida per la competitività economica a livello mondiale si gioca sull'innovazione tecnologica ed in particolare sulle nuove tecnologie. Non è quindi un caso se la Cina oggi produce circa il 70% di tutte le celle solari prodotte nel mondo e circa il 50% delle turbine eoliche. Il forte impulso dato da Pechino alla produzione di auto elettriche è un altro segnale che va nella stessa direzione. Detto questo la Cina avrà bisogno ancora per diversi anni di molta energia per il suo sviluppo, tenuto anche conto che è leader mondiale in diverse produzioni energivore, come l'acciaio (ne produce circa dieci volte gli Stati Uniti), per cui la transizione verde richiederà per forza di cose tempo.

Un secondo attore fondamentale sono gli Stati Uniti. Fatto salvo il Presidente Obama, che ha adottato coraggiose politiche ambientali anche in campo internazionale (vedi la Conferenza di Parigi del 2015), la svolta radicale impressa da Biden a favore delle politiche ambientali è una grande novità per un Paese tradizionalmente meno attento dell'Europa a questo tipo di problematiche (si pensi solo all'utilizzo di aria condizionata da parte degli americani), e ha contribuito ad aumentare la massa critica dei Paesi disposti ad attuare politiche più coraggiose nel campo della produzione di energie non inquinanti. A questo va aggiunto che Biden, molto più di Obama, è apparso consapevole che l'ambientalismo non deve essere punitivo verso coloro che lavorano in settori cosiddetti inquinanti, ma può costituire una opportunità per creare posti di lavoro, anche qualificati, in settori nuovi dell'economia. D'altronde gli Stati Uniti hanno interesse a sviluppare le tecnologie per le fonti rinnovabili al fine di contrastare il vantaggio tecnologico che in questo campo la Cina sta acquisendo. Questo fatto, fra l'altro, potrebbe porre le premesse per un rafforzamento della cooperazione transatlantica, frenando la deriva verso il rischio di una crescente

incomunicabilità tra Unione Europea e Stati Uniti, dovuta all'ormai predominante interesse di questi ultimi verso la regione del Pacifico o dell'Indo-Pacifico.

Infine l'Unione Europea. Geopolitica e transizione ecologica mostrano senza dubbio quanto sia importante una Europa unita. L'Unione Europea, grazie al suo vasto mercato, può svolgere un ruolo trainante e condizionante verso altre economie del mondo per quanto riguarda le scelte da fare nel campo della transizione ecologica. E qui bastano solo due esempi: perché gli europei devono importare, sia pure pagandoli di meno, beni prodotti inquinando il pianeta? Inoltre, se non si fa nulla, non c'è il rischio che molte industrie europee siano spinte a delocalizzare la produzione per sfuggire alle rigide norme ambientali europee?

Un altro elemento che gioca a favore di un ruolo guida europeo in questo campo è costituito dalla circostanza che l'Unione Europea, tenuto conto degli aiuti allo sviluppo forniti dalla Commissione e dai singoli Stati membri, surclassa tutti gli altri donatori, in particolare in regioni, come l'Africa, dove il problema delle conseguenze del cambiamento climatico sono particolarmente sentite e dove quindi sono urgenti misure per contrastarlo da attuare con l'indispensabile aiuto dei Paesi ricchi.

Un'ultima considerazione: il Covid-19, obbligando i Paesi europei a mettere da parte il tabù del pareggio di bilancio, costituisce una buona premessa per il futuro, anche se è prematuro dire cosa comporterà, in termini di politiche di bilancio europee, il ritorno alla normalità, una volta superata la pandemia. Una buona premessa, non soltanto per la spesa interna europea, ma per i fondi che la UE sarà disposta a stanziare per contribuire all'impegno nella lotta al cambiamento climatico dei Paesi più poveri.

In che misura, la ricerca delle terre rare e dei metalli utili alla transizione verde cambieranno gli equilibri geopolitici? E' forse presto per dirlo e comunque non è facile dirlo, anche perché lo sviluppo tecnologico rende più appetibili materie prime oggi ritenute marginalmente utili per la transizione ecologica o viceversa. Quello che forse potremmo dire è che da un lato le terre rare apparirebbero meno concentrate in pochi Paesi di quanto non fosse il petrolio. All'opposto vi sono alcuni metalli, come il litio e il cobalto la cui produzione è monopolio di pochi Paesi: il litio è prodotto dall'Australia (50%), dal Cile (23%) e dalla Cina (10%). Il cobalto in grandissima parte dalla Repubblica Democratica del Congo (70%) che avrebbe circa la metà delle riserve mondiali. Quello della concentrazione di terre rare e metalli come quelli citati in alcuni Paesi è sicuramente un fattore da tenere presente da un punto di vista geopolitico.

Una conseguenza del nuovo quadro geopolitico causato dalla transizione ecologica potrebbe essere auspicabilmente un rilancio del multilateralismo, un multilateralismo però "buono", quindi efficace e in grado di rappresentare conciliandoli i diversi interessi in presenza. E' evidente che gli Stati più importanti hanno sempre avuto e avranno un ruolo preminente negli organismi multilaterali, ma se vogliamo che il multilateralismo sia appetibile per tutti gli attori internazionali, deve essere in grado di rappresentare in maniera effettiva gli interessi dei Paesi più piccoli e soprattutto più poveri, e non soltanto rispettare gli equilibri di forza (ad alcuni il comportamento della WHO durante il picco della pandemia è parso troppo parziale). Di fronte alle sfide alla stabilità un rinnovato multilateralismo potrebbe essere un antidoto efficace. Un ruolo in questo campo potrebbe svolgerlo lo stesso WTO in seno al quale sarebbe opportuno negoziare regole il più possibile uguali per tutti per quanto riguarda il "carbon pricing", in sostanza quanto le industrie di un Paese devono pagare per le emissioni di anidride carbonica.

Infine, se consideriamo come buona una narrativa ormai diffusa secondo la quale gli Stati Uniti negli anni precedenti alla Presidenza Biden si sarebbero particolarmente concentrati sui problemi della sicurezza a livello mondiale, lasciando la Cina investire nello sviluppo industriale e tecnologico, permettendole quindi di acquisire una relativa supremazia in alcuni settori, dovremmo riflettere sulle conseguenze per l'Europa di una probabile riduzione dell'impegno militare americano, in particolare per quanto riguarda il Vecchio Continente. Ci sarà un rilancio del dibattito dell'Europa della difesa, ormai non più procrastinabile, ma allo stesso tempo dovremmo stare attenti a non cadere nella "trappola" o nel "ricatto" della sicurezza europea. In primo luogo sta

cambiando il paradigma della sicurezza, come si sta vedendo con il cambiamento climatico e con l'esigenza di attuare misure costose volte alla transizione verde. L'Unione Europea dovrà pertanto concentrarsi maggiormente su quest'ultimo fronte anche se riguarda solo indirettamente la nostra sicurezza. In secondo luogo, facilitati (e non costretti obtorto collo) da un ridotto interventismo americano all'estero, credo che sarebbe opportuno che l'Unione Europea ripensi alla propria difesa, considerando le minacce dirette, a cominciare dal terrorismo, e abbandonando l'idea di illusori interventi militari all'estero, come quello compiuto a suo tempo in Libia. Del resto perché non immaginare un continente, non soltanto finalmente pacificato dopo due grandi "guerre civili" europee, che esporti la pace ed i suoi valori di solidarietà nel mondo? Questo però è un altro discorso che richiederebbe un dibattito a parte.

**Mario E. Maiolini:** mi unisco agli apprezzamenti dei colleghi per le relazioni sul tema dell'Ambasciatore Marrapodi e del Prof. Riccaboni e per la relazione introduttiva dell'Amb. Melani Co-Presidente del Circolo di Studi Diplomatici. Tutte hanno concorso a darci un quadro esauriente di quanto la Comunità Internazionale, l'Italia e le istituzioni culturali e scientifiche stanno mettendo in atto per affrontare e cercare di risolvere questa sfida epocale della transizione ecologica che il mondo di oggi sta vivendo

Da parte mia vorrei portare l'attenzione su due aspetti particolari o meglio su due punti che caratterizzano in maniera significativa il dibattito: il modus operandi nell'affrontare la crisi in atto e il ruolo della Russia con il Mondo Occidentale e in particolare con l'Unione Europea nel fronteggiare la questione e le sue implicazioni.

Sul modus operandi mi sembra di poter notare che l'accento venga posto prevalentemente sugli impegni dei singoli Stati, sulle intese bilaterali e fra like-minded, su quella lenta e tenace opera delle istituzioni scientifiche e culturali, quali università, organizzazioni non governative, centri di ricerca: tutte indubbiamente essenziali per creare quel clima di opinione pubblica nel mondo che è necessario per esercitare persuasione e pressione sugli organi decisionali.

Alcuni sviluppi ed esperienze della politica internazionale hanno però messo in risalto che progressi nell'affrontare sfide cruciali si sono ottenuti attraverso intese fra grandi potenze, fra Stati volenterosi come nel campo degli accordi sugli armamenti nucleari, sulla corsa nello spazio (per quanto spesso violati), sulle questioni commerciali e su quelle umanitarie. La storia è ricca di esempi ed è sufficiente rievocare quel periodo di fine ottocento primi novecento quando le intese fra le grandi potenze sembrarono aprire una nuova epoca di collaborazione.

Gli anni successivi alla Seconda Guerra Mondiale - per il vero già prima della fine del conflitto - sono senza dubbio "gloriosi" sotto questo punto di vista. Questa constatazione induce il Presidente delle Rockefeller Foundation, Rajiv Shah, a propugnare un risveglio dello spirito della Carta Atlantica e degli Accordi di Bretton Woods, affinché i maggiori leaders del mondo uniscano sforzi e impegni per affrontare la minaccia ecologica al pianeta. Minaccia su cui sembrano concordare, almeno sulle linee generali, USA, Cina, Unione Europea, anche se ciascuno con riserve e dubbi, (Vedi Foreign Affairs di settembre-ottobre 2021). In breve sarebbe necessario creare un nuovo paradigma per lo sviluppo globale, piuttosto che indugiare nella ricerca di soluzioni particolari per quanto esse possano essere utili. Agli scettici viene ricordata la Carta Atlantica

Sul ruolo della Russia con l'Occidente in senso lato e con l'Unione Europea azzardo alcune riflessioni. Sono profondamente convinto che la Russia sia parte del Mondo occidentale-europeo anche se il suo rapporto con essi è caratterizzato da periodi di profondi contrasti quando è venuto meno il legame storico religioso e culturale oltre che politico e hanno preso il sopravvento fattori di contrasto ideologico come l'affermazione del comunismo ovvero convincimenti collettivi come affermazioni dei "torti subiti" dopo le intese - vere o sperate - seguite al crollo del muro di Berlino circa il futuro dell'Europa Centrale.

L'Europa, mi sembra di poter rilevare, è cauta nell'avallare il convincimento che prevale nel mondo americano e anglosassone e che può generare errori di calcolo e di previsione, secondo cui la Russia è solo una potenza "regionale", un Paese in crisi demografica (per il vero lo sono tanti

paesi europei senza che i nostri esperti ci definiscano in declino), un Paese con una economia a monocultura, la personificazione del male. Un ottimo riassunto di tutte queste riflessioni e convincimenti lo si trova sul saggio di Michael Kaufman e Kendal Taylor sul notiziario periodico apparso in questi giorni su Foreign Affairs.

Che però ora la Russia sia una potenza pericolosa per gli equilibri mondiali a motivo del suo revanscismo non vi sono molti dubbi e molti leaders europei e mondiali guardano con apprensione alla dipendenza europea dalle fonti energetiche russe al punto da condizionare sensibilmente la transizione ecologica dell'Europa e il suo sviluppo. "Occorre tagliare le unghie del gatto". Si potrebbe forse riassumere così la situazione constatando che il fabbisogno di greggio dell'Euro dipende per il 27 per cento da Mosca e quello di gas per il 41 per cento, dando alla Russia un potere ricattatorio nei riguardi dell'Europa e della sua opinione pubblica. Inoltre l'aumento spropositato recente dei prezzi dell'energia ha rimpolpato le sue riserve di moneta pregiata e ridato slancio ai suoi programmi militari e di ricerca. I leaders europei più preoccupati propongono di adottare misure "coraggiose" per arginare la dipendenza energetica e di "osare" senza essere ostili.

Altro grande esportatore di risorse energetiche a origine fossili sono poi gli Stati Uniti. Senza spingerci a considerazioni allarmistiche o pericolosamente autonomistiche dobbiamo forse sempre più sostenere l'auspicio, che in Italia è specialmente invocato ai massimi livelli istituzionali, di una Unione Europea che reclami una politica estera e di difesa che faccia più affidamento sui propri mezzi.

**Adriano Benedetti:** innanzitutto un doveroso e sentito ringraziamento ai nostri due relatori di oggi che ci hanno intrattenuto su scenari di grande interesse ed importanza. Nel mio breve intervento vorrei toccare una specifica ipotesi di sviluppo futuro che ritengo di sostanziale incisività per l'avvenire dell'Europa. È quella che si riferisce alla tematica del trasferimento, in qualche modo obbligato, di decine di milioni di abitanti delle regioni al sud del Sahara che saranno colpite da fenomeni inarrestabili di desertificazione a ragione di radicali cambiamenti climatici. È una realtà che è già in atto, sia pure nelle sue forme iniziali, e che sta già producendo i suoi effetti non ancora pienamente percepibili in Europa.

In effetti, spostamenti di popolazione per le ragioni suddette stanno già avvenendo ma non sono ancora colti nella loro preoccupante novità. Con l'avanzare della desertificazione e con i fenomeni climatici che l'accompagnano, le condizioni di vita di sempre più ampie zone finora abitate diventeranno più inclementi e gli insediamenti umani saranno fortemente ostacolati. Ne conseguirà un accentuarsi dei fenomeni migratori indirizzati verso regioni climaticamente più stabili e, direttamente o indirettamente, verso l'Europa. I flussi che attualmente approdano nel nostro continente contengono solo una componente minoritaria dovuta a motivazioni climatiche, ma tale componente è destinata a diventare sempre più importante. Il fenomeno potrebbe assumere proporzioni imponenti, per cui è legittimo porsi sin d'ora il quesito su quello che potrà essere l'atteggiamento dei paesi europei.

Ovviamente, di fronte a tale prospettiva l'Europa potrebbe accrescere considerevolmente la quota di aiuti rivolti ai paesi africani coinvolti in tale massiccio spostamento di popolazione. Ma non c'è dubbio che le iniziative sarebbero sempre di gran lunga inferiori alla drammaticità degli eventi.

Si aprono conseguentemente due scenari alternativi: o l'Europa continuerà con le attuali politiche di "passivo" accoglimento dei flussi che potrebbero essere giudicati da una parte crescente dell'opinione pubblica come insostenibili; oppure cercherà di chiudersi "a riccio" di fronte a tali spinte migratorie, con le conseguenze inevitabili dell'opposizione di una parte non indifferente, ancorché minoritaria, dello spettro politico europeo e dell'avversione probabilmente militante dei non pochi paesi africani da cui originano i flussi. In entrambi i casi, situazioni non facilmente gestibili e dalle implicazioni preoccupanti se non inquietanti.

**Francesco Aloisi de Lardarel:** ringrazio sinceramente il Professor Riccaboni, ed il collega Marrapodi per i loro interventi che hanno inquadrato le importanti e delicate scelte che la Comunità internazionale si trova oggi a fronteggiare in tema di ambiente.

Mentre il tempo passa rapidamente, diventa sempre più urgente dare un esito operativo ad una concreta transizione ecologica a livello mondiale. Una transizione che necessita di accordi vincolanti tra Paesi chiave, i quali però contribuiscono in maniera differente al problema del riscaldamento ambientale e si trovano in fasi molto diverse del loro sviluppo economico e sociale. Ma se gli accordi andranno raggiunti a livello internazionale, con le difficoltà che tutti conosciamo, la loro attuazione sarà necessariamente a livello nazionale, responsabilità quindi dei singoli Governi. Diventerà quindi un problema di politica interna.

Mi sembra quindi che occorra riflettere sull'impatto che avrà sulle opinioni pubbliche, e sui singoli cittadini di tutto il mondo, il costo effettivo della transizione ecologica. Non parlo qui degli enormi costi aggregati per le nostre economie, ma di quelli che verranno percepiti, a livello personale, da ogni abitante del pianeta. Al di là dell'entusiasmo dei movimenti ecologisti - che rappresentano comunque delle qualificate minoranze - mi sembra che manchi per il momento la presa di coscienza generalizzata che i provvedimenti necessari a fermare, o per lo meno rallentare, la crescita dei gas serra avranno un impatto trasformativo profondo sugli stili di vita di ognuno di noi. Implicheranno una riduzione importante alla mobilità delle persone (utilizzo prevalente del trasporto pubblico, forte limitazione dei viaggi aerei, ecc...), degli usi dell'energia per la vita di tutti i giorni (riscaldamento, aria condizionata, ecc...), una forte riduzione di prodotti alimentari di origine animale, un generale aumento dei costi di beni e servizi. In sostanza una riduzione molto consistente, e durevole, del livello di vita.

E questi sacrifici saranno richiesti da subito ai cittadini dai rispettivi Governi a fronte di un beneficio futuro che - per di più - non è rappresentato da un guadagno, ma piuttosto dalla eliminazione di un danno. Per quanto il rapporto costi/benefici della transizione ecologica sia sicuramente positivo in termini razionali, le reazioni emotive - a livello individuale e collettivo - potrebbero essere influenzate da fattori irrazionali, e quindi dar luogo a forti resistenze, anche di carattere politico. L'esempio della resistenza ai vaccini ne è a mio giudizio un esempio, che rischierebbe di essere replicato su di una scala molto più vasta. Un movimento negazionista dei rischi ambientali, e delle loro causalità, già esiste e potrebbe risultare il seme avvelenato di una resistenza su di una scala molto più vasta.

L'equilibrio è delicato. Basti vedere come la crisi energetica delle ultime settimane abbia portato la Cina a rilanciare l'estrazione e l'impiego del carbone. E il Presidente Xi Jing Ping, come d'altronde il Presidente Putin, non parteciperà alla Conferenza di Glasgow, mentre il Presidente Biden incontra forti opposizioni, anche all'interno del Partito Democratico, alla sua proposta di finanziamenti miranti ad accelerare la transizione energetica.

Vi è quindi il rischio di divisioni interne ai singoli Paesi. Che si rifletterebbero fatalmente a livello internazionale, dato che la prevedibile esistenza di Paesi "meno virtuosi" provocherebbe certamente reazioni nell'opinione pubblica dei Paesi che i sacrifici avessero cominciato a farli. E ciò varrebbe non solamente per i Paesi democratici, perché su questioni di questo genere anche i regimi autoritari debbono tener conto delle loro opinioni pubbliche.

Il rischio di destabilizzazione a livello internazionale è stato d'altronde confermato da un recente National Intelligence Estimate on Climate Change degli Stati Uniti.

Tutto questo per dire che - al di là dell'approccio "top down" insito nel negoziato multilaterale - sarà necessario anche un approccio "bottom up" che includa un forte e strutturato processo di convincimento delle nostre opinioni pubbliche.

E di ciò si dovrebbe tener conto negli accordi internazionali in fase di gestazione.

**Angelo Riccaboni:** le domande emerse dalla discussione sono molto interessanti, e ritengo che iniziative come PRIMA possano contribuire ad affrontare le questioni esistenti nel Mediterraneo.

Le elaborazioni effettuate dalla SDSN *Sustainable Development Solutions Network*, rete guidata da Jeffrey Sachs, consigliere del Papa e del Segretario Generale delle Nazioni Unite, e di cui ho l'onore di essere *co-chair* per l'Europa, dimostrano, nel Report annuale sullo stato di attuazione dell'Agenda 2030, che tutti i Paesi sono ancora distanti dagli obiettivi previsti. A fronte del quadro preoccupante evidenziato è importante sottolineare anche gli aspetti positivi, quale ad esempio il fatto che paesi che rappresentano il 70 % del PIL mondiale abbiano promesso di raggiungere la *carbon-neutrality* (ovvero zero emissioni nette) entro il 2050.

La nostra convinzione che saremo in grado di vincere la sfida che abbiamo davanti poggia sul contributo che potrà dare l'innovazione tecnologica, anche attraverso soluzioni che oggi non sono neanche immaginabili. Perché ciò accada, è importante però che gli innovatori abbiano un quadro di regole chiaro e certo all'interno del quale operare, per sviluppare le loro potenzialità al meglio.

La nostra speranza principale è, però, quella per cui i giovani prendano il timone di questa situazione e convincano le altre componenti della società, in primis quella dei politici. Fino a pochi anni fa le giovani generazioni soffrivano di una certa pigrizia nei confronti di questi temi; oggi grazie anche all'azione di Greta Thunberg c'è stato un innalzamento dell'attenzione, e credo sia solamente l'inizio. Anche se tutto ciò, e spero di sbagliarmi, potrebbe portare anche a deprecabili forme di terrorismo ambientale da parte di frange estremiste. Già oggi vediamo come ci siano dei giovani che in merito a ciò potremmo definire *border-line*: ne è un esempio la protesta *extension rebellion* a Londra. Con ciò voglio fare riferimento al periodo del '68 dove a fronte di una società ritenuta ingiusta, presero piede movimenti di protesta che poi sfociarono in situazioni violente. Oggi il paragone può essere fatto, evidenziando come le giovani generazioni si sentano depauperate del futuro a causa dei cambiamenti climatici determinati dai comportamenti delle precedenti generazioni. La risposta a tutto ciò, ed è quello che noi auspichiamo, potrà consistere in una nuova *governance* globale, con un ruolo centrale svolto dall'Europa, che con tutti i suoi limiti è l'unico attore internazionale che mette in campo azioni ed iniziative serie in merito a questi temi, come riconosciuto dai principali esperti mondiali, affascinati dall'*European Green Deal*.

Alla luce della mia esperienza personale posso affermare che il nodo centrale e strategico è quello delle risorse da investire, che dovrà necessariamente aumentare.

Se facciamo riferimento a PRIMA, il budget attuale di cinquecento milioni di Euro distribuito su sette anni può sembrare consistente ma non lo è. Se fosse disponibile un miliardo di Euro all'anno su 10 tematiche, non solo agrifood, sarebbe possibile competere con cinesi, russi ed altri aiutando le popolazioni nei loro contesti geografici. Basti citare a tal proposito le sofferenze dell'agricoltura in tutti i paesi colpiti dalla siccità, per cui è necessario modulare l'agricoltura tenendo conto delle condizioni e delle catene del valore che si vengono a determinare. Questo tipo di iniziative unisce i paesi e serve ad aiutare le imprese e gli agricoltori in loco a non spostarsi nelle città. Queste migrazioni che oggi sono per lo più interne all'Africa e in piccola parte verso i paesi del Golfo e l'Europa potranno in futuro dirigersi sempre più verso il nostro continente. Dobbiamo tener presente che il fattore instabilità non aiuta questo processo. Deve svilupparsi invece positivamente il principio dell'*equal-footing*, per cui tutti i paesi aderenti devono investire risorse. Si pensava erroneamente che fossero i paesi della costa sud del Mediterraneo a investire poco, invece registriamo che sono soprattutto alcuni paesi europei.

Un'altra importante condizione per una efficace transizione ecologica è costituito dal rafforzamento del multilateralismo, emerso come ricorda l'Ambasciatore Marrapodi nelle conclusioni del *Food System summit*. In quella sede fu adottato un concetto importante, frutto anche del positivo ed efficace contributo della diplomazia italiana: "non esiste una *one size fits all solution*". Questo sta a significare come nel campo *food* ci debba essere una forte attenzione verso i territori e alla relazione fra produzioni e valori ed esperienze locali. Questa nuova tendenza porterà sicuramente grandi vantaggi alle nostre imprese. Benefici deriveranno anche dall'accresciuta consapevolezza, dopo il Food System Summit e il G20, che non ci sia un'unica dieta alimentare che vada bene per tutti ma che vadano valorizzate le diete sane e sostenibili delle varie regioni del mondo, fra cui spicca quella mediterranea.

In Europa viene sollevato giustamente il tema per cui le imprese possono temere che le loro produzioni non siano sostenibili a causa di extra costi, che ne minino la competitività. A tal proposito serve una nuova *carbon-tax* per l'esportazione di prodotti. Sarà un'operazione molto difficile ma costituirà un forte segnale. Una possibile soluzione è quella della *border carbon tax* che è una carbon tax specifica applicata ai prodotti non rispettosi dei criteri di riduzione delle emissioni, premiando così chi è virtuoso e penalizzando chi non lo è. Anche in questo campo risulta centrale il ruolo dell'Europa.

Si è parlato della relazione fra migrazioni e conflitti, dove è necessaria un'intesa globale, che ad oggi è ancora difficile vedere. Il tema Africa ha avuto una forte accelerazione nella conversazione europea dopo la crisi dei migranti a Berlino, che peraltro ha prodotto un importante impulso all'iniziativa PRIMA da parte della Germania.

Un ultimo tema di primaria importanza, è costituito dal fatto che a fronte di costi immediati, si avranno benefici e ricavi solo nel tempo. Quindi tutti devono essere a conoscenza del problema a partire dai giovani e dai politici, i quali devono assumere una più forte consapevolezza.

La crisi pandemica dovuta a covid-19 ha evidenziato l'importanza della presenza dello Stato nell'economia e nella vita sociale, dimostrando che non è possibile fare a meno della presenza pubblica, senza la quale non avremmo avuto cura delle popolazioni, hub vaccinali, ricerca, vaccini e quant'altro. Nessuno può essere lasciato indietro se vogliamo che la transizione ecologica avvenga; lo Stato, pertanto, dovrà sostenere settori, persone, imprese. Tutto ciò necessita di risorse, di capacità di investire e di gestione del debito. In un certo qual senso serve un nuovo patto sociale che coinvolga tutti, evitando di lasciare qualcuno indietro, poiché senza la collaborazione di tutti non ce la faremo mai. Se non abbiamo cura di questi aspetti avremo una moltiplicazione di proteste simili a quelle dei no-vax, che dimostrano come delle forti minoranze, se si oppongono, possono mettere a repentaglio dinamiche essenziali per la società come quella di uscita dalla pandemia.

Tutto questo fa sì che deve essere ripensato il ruolo stesso dello Stato, che negli anni passati, sulla base del paradigma del "Washington consensus", era stato marginalizzato. Non è un caso che ora si parli, piuttosto, di Cornwall Consensus, sulla base di un documento prodotto dal G7 britannico che valorizza il ruolo della collaborazione pubblico-privato e la presenza dello Stato nella vita sociale.

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/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

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](mailto: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.

- 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 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:** innanzitutto grazie per questa opportunità che mi date di potermi estrarre fisicamente, quasi una esfiltrazione, da questo enorme peso che è caduto su tutti. Peso soprattutto sulle strutture della politica estera, per non parlare del Ministero della Difesa. In tutta Europa e più in generale, compresi ovviamente gli Stati Uniti e il Regno Unito. Il dato di partenza secondo me fondamentale è il ritorno della guerra in Europa, ma non di una guerra qualsiasi, perché di guerre in Europa ne abbiamo già viste, come quella nell'ex Jugoslavia, che fu una guerra sanguinosa, la guerra russo-georgiana del 2008, che in qualche modo ha ugualmente segnato un passaggio fondamentale, quasi prodromica rispetto alla situazione attuale; lo stesso conflitto nel Nagorno Karabakh, che non possiamo escludere dal contesto essendo parte del nostro vicinato. Non dobbiamo dimenticare che, secondo la mia personale opinione, questa guerra ha degli aspetti sistemici, di riassetto del sistema di sicurezza collettiva che gli altri conflitti non avevano. E' questo che la rende così pericolosa ed anche così sfidante per tutta la comunità euroatlantica. Direi che si è trattato un po' di quello che la Santa Romana Chiesa chiama il "kairos", cioè il suo verificarsi proprio nel momento in cui ci stavamo interrogando su un nuovo concetto strategico europeo, la bussola strategica, e mentre è in elaborazione il nuovo concetto strategico della Nato. Nessuno avrebbe potuto prevedere, quando sono stati lanciati questi esercizi, che ci saremmo trovati in una situazione così operativa. Questi strumenti sono spesso dei documenti strategici che vengono elaborati, negoziati e poi consegnati agli archivi della storia, ma questa volta la storia si sta facendo sotto i nostri occhi: stiamo scrivendo questi documenti sotto l'impulso degli eventi. Questo è un dato importante che ci dà anche la possibilità di modulare, come è già avvenuto per parte della bussola strategica, gli orizzonti operativi dell'Unione Europea in materia di difesa. Esso ci dà anche la possibilità di incorporare temi che finora sembravano abbastanza lontani. Quindi l'idea della capacità di difesa europea, che sembrava molto difficile da realizzare, sta diventando qualcosa di concreto, benché ancora di dimensioni limitate e presente per ora in un nucleo che potrebbe poi svilupparsi verso obiettivi assai più ambiziosi.

Si è inoltre manifestata una capacità di impegno della NATO che costituisce un notevole passo avanti rispetto al passato. Vi ricordate cosa aveva detto Macron sul fatto che la NATO vive in una situazione di morte cerebrale? È stata resuscitata in una sala di rianimazione. Adesso la NATO è viva e vegeta e deve trovare un nuovo passo, una nuova direzione nel rapporto con la Russia.

La bussola strategica ha alcuni elementi estremamente interessanti, che però non costituiscono altro che un primo passo. 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. Non vi nascondo che a questo riguardo vi è un dibattito aperto. La scuola alla quale io appartengo 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. Dobbiamo però anche non ignorare il fatto che la maggioranza qualificata in materia di difesa ci impone, per non subirne effetti a noi sgraditi, di essere attrezzati non solo e non tanto dal punto di vista politico-militare, ma anche da quello politico-diplomatico per mobilitare le risorse necessarie a coagulare maggioranze favorevoli ai nostri interessi. E' una sfida per la diplomazia

italiana che richiede quello che chiamo un “diplomatic surge”. Dobbiamo infatti attrezzarci per mettere sul campo tutte le risorse che ci consentano in certe circostanze di non subire un contropiede. L'entusiasmo naturale 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, "core business" di tale sovranità. Per questa bussola strategica siamo riusciti a fare un bel gioco di squadra anche con la Difesa e a far inserire cose che a noi stanno molto a cuore. Innanzitutto una dimensione geografica che abbia anche una forte connotazione mediterranea quando vediamo proprio in relazione all'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina uno spostamento di attenzione verso l'Europa orientale. Noi dobbiamo fare in modo che questo non avvenga a discapito di risorse dedicate alla dimensione mediterranea. Si tratta di un tema cruciale per il quale bisognerà mettere in campo iniziative specifiche. Un'altra questione, sempre nell'ambito della bussola, riguarda le capacità industriali. Abbiamo assistito a varie riprese al tentativo, soprattutto francese, di limitare una definizione delle industrie europee a quelle stabilite ed operanti sul territorio dell'UE. Noi che abbiamo un'industria anche euro-atlantica avevamo bisogno di un'apertura maggiore e l'abbiamo fatta integrare nella bussola.

Per quanto riguarda il concetto strategico della Nato noi abbiamo cominciato a fare un esercizio a mente fredda quando non vi era l'urgenza di nuovi strumenti di fronte alla sopravvenuta minaccia rappresentata dalla Russia. Ora ci troviamo di fronte alla spinta che viene dai paesi dell'Europa orientale e dai baltici. Ma vanno sempre tenute presenti le tre dimensioni fondamentali della NATO, i suoi tre "core tasks": la difesa collettiva, la risposta alla gestione delle crisi e la difesa cooperativa. La gestione delle crisi è fondamentale. Lo abbiamo visto nel caso dell'Afghanistan ove non si è riusciti a gestire in modo corale una crisi che colpiva l'aspetto specifico delle esfiltrazioni. Anche lì abbiamo dimostrato capacità limitate come europei, e ci siamo affidati in gran parte agli Stati Uniti o a forze regionali come il Qatar anche in termini di trasporto aereo. Con la difesa cooperativa potremo affrontare situazioni di instabilità limitando l'invio di nostre truppe grazie ad un engagement di nostri partner esterni in una prospettiva di medio-lungo termine. I Paesi dell'Europa orientale, i baltici, contano sulla dimensione di protezione della Nato e credono poco alle bussole strategiche e alle strategie europee. E' un fatto che la protezione fornita dalla NATO fa per loro premio rispetto alle prospettive di integrazione europea. La NATO si configura come comunità di sicurezza i cui membri condividono una visione di stampo liberal-democratico, ma la Turchia costituisce in questo ambito una criticità. In passato erano stati tollerati la Grecia dei colonnelli e il Portogallo di Salazar. Ma oggi vi è sullo sfondo l'argomentazione di Biden sulla comunità delle democrazie. La Nato nasce in realtà come una comunità di sicurezza più che come una alleanza. E 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' quindi un concetto se vogliamo variabile in un contesto nel quale il nostro livello di allarme è molto elevato e ci pone quindi il problema di come si potrà definire una nuova architettura di sicurezza europea. In questi giorni un inizio può venire dal negoziato tra Ucraina e Russia per un accordo che si fondi sostanzialmente sullo status di neutralità. Stanno circolando alcuni testi molto preliminari e la buona notizia è che si parlino, quella meno buona è che le posizioni sono molto distanti sulle questioni territoriali mentre incalzano i combattimenti. Se lo status di neutralità dovesse andare in porto ci libererebbe della prospettiva dell'appartenenza dell'Ucraina alla Nato. Ma occorrerà comunque un trattato internazionale di neutralità garantito dai cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza ed altri, equivalente per certi aspetti all'art. 5 della NATO.

Un aspetto problematico di tutta questa vicenda è il riarmo europeo su base nazionale. Vogliamo una difesa europea o no? Andiamo verso un aumento delle spese per la difesa sulla base di impegni che abbiamo volontariamente assunto e confermato in svariati anni nell'ambito della NATO. Dobbiamo fare tuttavia in modo che questo impegno dia luogo ad un investimento non solo in termini di spesa militare ma anche, nel suo ambito, di tecnologia, ricerca e sviluppo, sicurezza in senso lato inclusa la sicurezza climatica. Il tutto in un quadro europeo. Noi assistiamo però accanto

a questo slancio, diciamo europeo, a una sorta di minilateralismo nella forma di accordi bilaterali. Il Trattato del Quirinale reitera a livello italo-francese l'impegno alla mutua difesa della NATO. Ancora più esplicito è l'accordo tra Francia e Grecia con formulazioni che vanno 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 accanto a quest'ultimo un aspetto che può essere preoccupante, come se l'articolo cinque e quindi il sistema di difesa collettiva non fosse più sufficiente e ci fosse la necessità di aggiungere qualche cosa di più impegnativo. Lo vedo come un possibile rischio anche per altri paesi che ben più della Grecia si sentono esposti a minacce esterne. Penso per esempio alla Polonia. Il minilateralismo che sta prendendo piede 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 nutra 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 scoperciare 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 - affiancandosi 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 vogliono 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 un bellissimo annuncio che diceva "Don't follow me, I'm lost too", ed è diventato il mio motto. Partiamo dalle cose più complicate. In primo luogo la questione dello status del Paese in relazione anche a quella del seggio permanente francese. Io credo che l'unica direzione nella quale noi potremmo spingere è quella di una partecipazione attiva alla definizione delle posizioni in quella sede perché non vedo arrivare l'idea di un seggio europeo. A meno che la proposta italiana "United for consensus" non venga adottata in un processo, che io non

escludo del tutto, di ristrutturazione dell'ordine mondiale, a cominciare dalle istituzioni multilaterali. Quando parlavo infatti di crisi sistemica intendevo che l'isolamento attuale della Russia nei consessi internazionali può mettere in movimento un processo di riorganizzazione che potrebbe essere per noi positivo ma che può anche presentare dei pericoli. La Germania ha deciso in modo autonomo di sganciarsi dal North Stream 2 compiacendo il grande alleato d'oltre oceano, di portare improvvisamente a 100 miliardi di euro le spese militari per superare il 2% del Pil, di inviare per la prima volta in un Paese belligerante armi dopo la seconda guerra mondiale e di proporsi come potenziale produttore di sistemi d'arma complessi. Sembra che la Germania stia mettendo sul piatto tutto il suo peso, diciamo sistemico, dando l'impressione di preconstituirsì un retroterra che non dico domani, ma quando a bocce ferme ci sarà da ripensare i meccanismi di cooperazione multilaterale e istituzionali potrebbe mettere in marcia processi che non so fino a che punto noi potremmo controllare. Ecco perché è importante che anche noi iniziamo a profilarsi con le nostre capacità nella prospettiva di un meccanismo multilaterale complessivo nel quale vi sia una ripartizione degli oneri cui possiamo dare un nostro contributo. E' vero che abbiamo delle debolezze sistemiche, ci manca la forza delle frappe che hanno i francesi, né pensiamo di acquisirla, però ce la possiamo giocare con quello che io chiamo il potere connettivo. Noi siamo infatti un Paese in grado di stabilire connessioni tra attori che altrimenti non si parlerebbero. Secondo me questa è un asset nazionale che con gli strumenti diplomatici e militari dovremmo utilizzare di più. Penso inoltre che la Turchia, in questo scacchiere e in questa strategia, sia fondamentale. Non ne possiamo prescindere ma la dovremmo agganciare in modo strutturato e non occasionale. Va evitato il rischio che l'attuale concentrazione di uomini, mezzi, attenzione politica ed altro sulla crisi orientale faccia dimenticare la per noi fondamentale dimensione mediterranea. E per quanto riguarda poi i vari formati, credo fermamente che il Quint vada strutturato di più. Purtroppo in questi formati siamo sempre noi a dover chiedere di entrarvi. E questa volta abbiamo trovato terreno fertile perché Biden voleva favorire la coesione soprattutto in materia di sanzioni. Ma è una posizione spesso messa in discussione. Alle nostre richieste di valorizzare il Quint ci viene ad esempio risposto che vi è già il G7, attualmente con presidenza tedesca. Ma il Quint, noi obbiettiamo, ha una sua ragion d'essere. Il Giappone non è membro della NATO. Vi sono interessi diversificati che richiedono formati diversificati. Il Quint dovrebbe essere il nucleo duro dell'Alleanza atlantica.

Infine sulla questione dell'unanimità. Ritengo che abbia a che fare con la nostra capacità di gestire adeguatamente questo processo decisionale, perché tutto sommato l'unanimità è comoda. Per essere coerenti dobbiamo mettere in campo una presenza molto più proattiva evitando di essere al traino. Quando occorre prendere una decisione non bisogna limitarci a chiedere "cosa fanno Francia e Germania?". Credo che in primo luogo dobbiamo pensare a cosa dovremmo fare noi, profilandoci in modo convinto su una determinata opzione di policy e poi considerare quello che fanno Francia e Germania.

L'ultima questione riguarda la politica estera europea. Io ovviamente sono assolutamente d'accordo ad operare per realizzarla. Dovremmo adottare una politica di "sicurezza nazionale" europea ma va considerato che ancora non vi è coincidenza sugli obiettivi. Non dico tra noi e i polacchi, ma neppure a volte tra noi e i francesi malgrado il Trattato del Quirinale. Lo abbiamo visto emergere in Mali, in Libia, in Siria. Questo non significa che noi non siamo amici della Francia. Quando si tratta però di mettere in atto politiche che comportano scelte di campo come in Libia, noi e la Francia ci siamo trovati a volte su posizioni diverse con letture diverse degli accadimenti che dovremo cercare di comporre parlandoci il più possibile. In merito alla chiusura del triangolo con la Germania dopo i Trattati di Aquisgrana e del Quirinale noi abbiamo messo nero su bianco una lista di priorità. I tedeschi non vorrebbero un trattato in senso tecnico quanto piuttosto un piano d'azione comune. L'importante è che tutti gli aspetti per noi importanti siano considerati. Ripeto, e chiudo con la stessa convinzione espressa in apertura, che in presenza di questa crisi non possiamo dare nulla per scontato, anche per quanto riguarda la riforma del Consiglio di Sicurezza. Abbiamo sempre detto che tale riforma non ci sarà senza una guerra mondiale. Forse non arriveremo auspicabilmente a tanto ma una crisi sistemica la può provocare.

**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/>

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

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

---

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

257

**EQUILIBRI E ALLEANZE NELL'ATTUALE  
SISTEMA MULTIPOLARE**

(4 aprile 2022)



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

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

257

### EQUILIBRI E ALLEANZE NELL'ATTUALE SISTEMA MULTIPOLARE

(4 aprile 2022)



*Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Ambasciatore Ettore SEQUI e del Presidente della Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera dei Deputati Onorevole Piero FASSINO e con la partecipazione degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:*

Maria Assunta ACCILI, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Gabriele CHECCHIA, Patrizio FONDI, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Giorgio MALFATTI di MONTE TRETTO, Maurizio MELANI, Elio MENZIONE, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Ludovico ORTONA, 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.



**Paolo Casardi:** come d'accordo, prima dell'avvio del "Dialogo", osserviamo un minuto di silenzio, per onorare la memoria dell'Ambasciatore Giuseppe, "Bubi" Jacoangeli, spentosi a 101 anni, socio del Circolo di Studi Diplomatici e carissimo amico, diplomatico di preclare qualità professionali e umane, uomo di coraggio in pace e in guerra.

Diamo oggi il benvenuto al Presidente della Commissione Esteri della Camera dei Deputati, On. Piero Fassino e al Segretario Generale della Farnesina, Ambasciatore Ettore Sequi, nella loro qualità di invitati al Dialogo Diplomatico su "Equilibri ed Alleanze nell'attuale sistema multipolare".

Si tratta di un soggetto molto "tricky". Basti pensare quante volte il loro quadro è mutato nel corso di un solo anno. Il cambio di Presidenza negli Stati Uniti, avvenuto poco più di un anno fa, il 20 gennaio 2021, aveva dato luogo a una serie di riposizionamenti di Washington rispetto all'era Trump, oltre ad una serie di speranze nei Paesi alleati e non, specie nell'area mediterranea, che la crisi afghana ha fortemente raffreddato. Le successive discussioni nel quadro della presidenza italiana del G20 e gli atteggiamenti emersi a Glasgow sulla questione ambientale, hanno nuovamente rimescolato qualche carta. Le recenti forti tensioni internazionali derivate dall'invasione russa dell'Ucraina hanno ulteriormente contribuito a dimostrare il dinamismo degli equilibri ed alleanze internazionali a seconda della materia affrontata.

Bene, di fronte alla complessità di questo esercizio, ci felicitiamo insieme a Maurizio Melani, di avere due ospiti di prim'ordine per affrontare la materia ed inoltre siamo certi che i nostri soci attorno al tavolo sapranno aggiungere ulteriore interesse a questo Dialogo Diplomatico.

I nostri ospiti non hanno certo bisogno di presentazioni. Tuttavia vorrei ricordare molto brevemente taluni fondamentali aspetti del loro importante Curriculum.

Per quanto riguarda il C.V. del Presidente Fassino, si evince una grande disponibilità a mettersi in gioco per esperienze molto qualificate e diverse tra loro, a partire dalle esperienze di Governo, tra cui una molto felice presso di noi negli anni novanta come Sottosegretario, poi come Ministro del Commercio Estero e poi della Giustizia, ma anche esperienze molto complesse, senza temerne le conseguenze, come Segretario del Partito Democratico, di cui è stato anche uno dei principali fondatori, poi come Sindaco di Torino e Presidente della LCI ed in ultimo Presidente della Commissione Esteri della Camera.

L'Ambasciatore Sequi, si sa, è uomo di prima linea, caratteristica che ha sempre conservato durante la sua carriera. Ha cominciato con l'Iran, organizzando tra l'altro evacuazioni dei numerosi cittadini italiani e poi ha continuato come Capo Segreteria di Paolo Fulci all'Onu. Le sue sedi dopo l'Iran e New York, sia come diplomatico italiano che come rappresentante dell'UE sono state nuovamente sedi da prima linea: Afghanistan, Pakistan, Albania e infine la Cina. Anche i suoi incarichi romani sono stati posti di grande impegno e di rischio, non solo professionale: Capo di Gabinetto di tre diversi Ministri e infine Segretario Generale, offrendo così ai giovani della Farnesina un esempio nuovo di funzionario ai vertici della Farnesina, che alterna sedi da combattimento a incarichi molto rilevanti ed estremamente operativi.

Insomma due uomini di coraggio e lungimiranza che ci manifesteranno il loro pensiero in un argomento per noi fondamentale.

Senza ulteriori indugi, cedo la parola al Presidente Fassino per il suo intervento.

Molte grazie.

**Piero Fassino:** ringrazio per questo invito e sono molto onorato di incontrare molti ambasciatori con cui ho avuto la fortuna di lavorare negli anni in cui sono stato qui al Ministero degli Esteri, e poi quando ero Ministro del Commercio estero e ancora quando sono stato rappresentante speciale dell'Unione europea per la Birmania. Sono felice di esser tornato in questo palazzo - nella "casa" come si dice qui - che mi ha consentito davvero di fare esperienze straordinarie e acquisire conoscenze che mi sono state molto utili poi nel corso del mio iter politico. Grazie molte per queste occasioni di incontro. E sono molto lieto di essere qui con il Segretario Generale Ambasciatore

Sequi che ugualmente ringrazio. Il tema posto al centro del nostro incontro è molto vasto, per cui mi limiterò ad alcuni spunti di riflessione compatibili con i tempi della nostra discussione.

Partirei da una considerazione molto semplice.

Ricorderete che quando esplose Covid-19 entrò nel nostro lessico la frase “nulla sarà più come prima”. Io penso che quella formula a maggior ragione si può applicare oggi. Il conflitto russo-ucraino chiude un ciclo politico di trent'anni iniziato con la caduta del muro di Berlino e la dissoluzione dell'Unione Sovietica e del campo politico, ideologico e militare organizzato intorno ad essa. In questi trent'anni, nonostante passaggi difficili come la crisi finanziaria del 2008-2015 e prima ancora la guerra nei Balcani, si era tuttavia costruito un sistema multilaterale di governance che aveva garantito una relativa stabilità e sicurezza al mondo ed in particolare all'Europa. La guerra russo-ucraina, che tutti ci auguriamo finisca presto, chiude questo ciclo e noi siamo di fronte all'esigenza di reinventare gli equilibri geopolitici e geostrategici in Europa e nel mondo.

C'è un acronimo che sta entrando nell'agenda delle cancellerie. E' la sfida delle tre “C”: conflitti, covid e clima. E se ci pensiamo bene, sono tre sfide che richiedono tutte un pensiero nuovo. Conflitti che destabilizzano e incrinano irrimediabilmente gli equilibri geostrategici e geopolitici finora vigenti.

Covid ci obbliga a ripensare molte modalità dello sviluppo, la sua qualità, il suo impatto e la sua sostenibilità. Lo stesso vale per il cambiamento climatico.

Siamo di fronte a un mondo che deve ripensarsi, ridefinendo alcune scelte fondamentali che presiedono alla vita del mondo.

Il primo tema che si ripropone con forza è il tema della “governance globale”.

Viviamo in un mondo che è globale negli scambi commerciali, nelle transazioni finanziarie, nel trasferimento delle tecnologie, nella mobilità delle persone, nella comunicazione, nella produzione, nei consumi. Ma non è globale in una dimensione fondamentale che è quella della “sovranità”. Viviamo infatti in un mondo che è incardinato essenzialmente sulle sovranità nazionali. Il tema di costruire istanze di governance sovranazionale non è certo di oggi. E l'Unione europea è certamente quella che ha consolidato la maggiore esperienza e credibilità, tanto è vero che dall'Unione Africana al Mercosur all'ASEAN, molti guardano all'UE come ispirazione e punto di riferimento.

Tuttavia noi sappiamo che tutte le istituzioni sovranazionali sono fragili. Quelle di carattere globale come le Nazioni Unite, l'OMC, l'OMS, l'ILO e altre, così come le istituzioni di carattere continentale, delle quali la più strutturata è l'Unione Europea. Ma anche la UE patisce di fragilità di cui tutti siamo testimoni consapevoli.

A me sembra che al tema della governance globale e sovranazionale non possiamo sfuggire. E questa guerra ce lo propone ancora di più perché essa ha destabilizzato un sistema di relazioni che comprendeva tutti i principali attori, del pianeta, compresa la Russia, e ci consegna un mondo che non ha in questo momento una sede di governance in cui gli attori principali si riconoscano. Le istituzioni sovranazionali sono di una debolezza impressionante. Vorrei far notare che nel conflitto russo-ucraino il Segretario Generale delle Nazioni Unite non è apparso. Né abbiamo avuto notizia di una iniziativa dell'OSCE, la cui impotenza abbiamo misurato anche nel conflitto tra Azerbaigian e Armenia.

E la stessa Unione Europea è stata presente nel conflitto russo-ucraino soprattutto attraverso leaders dei singoli paesi, come Macron, Scholtz e Draghi.

E allora è necessario chiedersi perché le istituzioni sovranazionali siano deboli e perché ad esse non vengano conferiti strumenti, poteri e titolarità adeguati alle responsabilità che si chiede loro di soddisfare. Quando si scrive di “fallimento dell'Onu” si scambia la causa con l'effetto. Di fronte a crisi e conflitti ogni governo, ogni leader politico invoca l'intervento delle Nazioni Unite. Ma poi quando quegli stessi governi devono trasferire all'ONU competenze e risorse, lo fanno con molta fatica e ritrosia. Questa è la verità: la fragilità delle istituzioni sovranazionali non è fattore endogeno, ma figlia della “gelosia delle Nazioni”. L'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza europea ha quel nome aulico con cui si maschera una semplice, ma significativa verità: i

Ministri degli Esteri delle nazioni europee non hanno voluto che si chiamasse come loro. E i nomi hanno un significato.

Il nodo vero è come si rompe quel tetto di cristallo. Lo ha detto chiaramente il Capo dello Stato che più di ogni altra nazione incarna la sovranità nazionale, il Presidente Macron, che ha avuto il coraggio di dire nel suo ormai famoso discorso alla Sorbona che la sovranità nazionale non basta più e che è tempo di costruire una sovranità europea.

Insomma, avremo crescente difficoltà a governare le dinamiche globali se non si fa un salto in termini culturali e politici che riconosca che oggi non c'è nessuna issue che possa essere governata solo dalla sovranità di uno Stato, neanche degli Stati Uniti, ancora il paese più potente del mondo. D'altra parte, che sia così lo dimostra il fatto che per affrontare tematiche globali si è avviata la costruzione di momenti di governance globale. Per affrontare il climate change ci siamo dati il Protocollo di Kyoto, gli accordi di Parigi e tutte le sessioni Cop. Il Tribunale penale internazionale è il tentativo di costruire una istanza globale sul tema della tutela dei diritti umani. Il Migration Global Compact è nato per rendere omogenee le politiche di gestione e accoglienza dei flussi migratori.

Ma un sistema di governo in un mondo sempre più globale e interdipendente deve disporre di poteri, strumenti e risorse. Quando ero Ministro del Commercio estero ho fatto parte del team che ha avviato il negoziato con i cinesi per il loro ingresso nel Wto. Ricordo bene una riunione a Ginevra presieduta dal Direttore Generale Ruggiero in cui otto Ministri del Commercio estero ritenevano che l'adesione della Cina al Wto richiedesse la formazione del personale cinese delle dogane. Ruggiero disse "fermi tutti, qui con il nostro bilancio possiamo formare soltanto un cinese all'anno".

Venendo all'Unione Europea credo che la guerra russo-ucraina ci ponga di fronte al bivio di aprire una "terza fase" del processo di integrazione europea. La prima fu quella dei padri fondatori, la seconda quella di Maastricht, dell'euro e dell'allargamento. Oggi occorre un salto ancora più determinato. D'altra parte lo si è visto in queste settimane: la crisi russo-ucraina ha accelerato la discussione su una politica estera europea più assertiva e su un sistema di sicurezza europeo, così come sulla urgenza di varare l'unione energetica. Per finanziarie le misure necessarie a contrastare Covid-19 è stato accolto, dopo 40 anni di dibattito, il ricorso agli eurobond. Scelte che richiedono decisioni di "approfondimento" che passano per una riforma istituzionale dei meccanismi decisionali dell'Unione Europea. Il tema di come liberare la politica estera dalla prigione dell'unanimità ne è una buona dimostrazione.

Fino ad oggi, però, l'approfondimento è stato evocato e scarsamente praticato o addirittura è diventato spesso un alibi ostativo. Penso a come stiamo tenendo nel limbo da trent'anni i Balcani occidentali, regione strategica per la stabilità e la sicurezza dell'intero continente. L'argomento frequentemente utilizzato per giustificare le reticenze e le lentezze dell'Unione è la difficoltà a far funzionare l'Europa quando passasse da 27 a 33-35 membri. Ma in realtà non si usa questo argomento per far decollare finalmente la necessaria riforma istituzionale. Quella obiezione viene usata per tenere le porte chiuse senza fare riforme e senza avere un solo dividendo positivo da questo modo di gestire l'allargamento. E così oggi nei Balcani occidentali cresce la frustrazione dell'opinione pubblica, così come cresce la presenza invasiva di cinesi, russi, turchi, emirati. E la lentezza europea ha altresì dato un alibi ai paesi candidati per rallentare i processi di riforma necessari all'adeguamento agli standard richiesti nel processo di adesione.

Insomma, è non più rinviabile l'apertura del cantiere di riforme istituzionali incisive. Mentre abbiamo aperto la conferenza sul futuro dell'Europa dicendo "sia ben chiaro che i trattati non sono in discussione". Ma se non affrontiamo il problema dei trattati come si può fare l'approfondimento? Ci è stato ora chiesto dall'Ucraina di entrare nell'Unione Europea. È evidente che non sarà per la prossima settimana, ma non potremo tenerli per trent'anni a bagnomaria come abbiamo fatto con i Balcani. Per una nuova fase del processo di integrazione occorre quindi una coraggiosa opera di riforma istituzionale e una diversa velocità di decisione.

Altro tema strategico da rivisitare è il rapporto transatlantico, che resta un presidio fondamentale per la democrazia, la sicurezza e la stabilità. La guerra russo-ucraina ci consegna il tema di come avere non solo una politica estera comune più visibile e incisiva - per la quale sono necessarie riforme, a partire dal superamento del meccanismo decisionale dell'unanimità - ma anche di come realizzare un sistema di sicurezza europeo in complementarità con la NATO. E questo richiede ovviamente una discussione che definisca cosa significhi questa espressione, che anch'io condivido, "complementarietà" ma che è diventata un mantra astratto se non lo si riempie di contenuti.

Come si colloca in questi scenari l'Italia? Ogni Paese ha una proiezione internazionale che gli deriva dalla sua collocazione geopolitica e dai suoi interessi. E noi abbiamo due diversi spazi di collocazione.

Vi è uno spazio di collocazione economica che per un Paese membro del G7 e tra i principali esportatori mondiali non può che coincidere con la dimensione globale dei mercati. E da qui la necessità di una azione capace di proiettarci sulle diverse aree del mercato mondiale. Anche cogliendo tutte le maggiori opportunità offerte dalla politica commerciale comunitaria, come dimostrano i benefici che l'Italia trae dagli accordi di libero scambio dell'Unione Europea con il Canada, il Giappone ed altri paesi. Contrariamente a quello che pensano alcuni, collocare la tutela dei nostri prodotti entro la politica commerciale europea offre maggiori garanzie e opportunità, come dimostra la dinamica in costante crescita delle nostre esportazioni in Canada e Giappone dopo l'entrata in vigore degli Accordi di libero scambio sottoscritti dalla UE con quei Paesi.

Per quanto riguarda la dimensione geopolitica, decisiva per ogni Paese è prima di tutto la proiezione nel "giardino di casa", che per noi sono l'Unione Europea, i Balcani e l'Europa orientale, il Mediterraneo allargato - dallo Stretto di Hormuz allo Stretto di Gibilterra - e il continente africano. Una proiezione che deve combinare intense relazioni bilaterali con la dimensione europea. E la Libia ne è una buona dimostrazione: fino a che ogni Paese europeo perseguiva solitariamente una propria politica, in quel Paese c'era la guerra. Le cose hanno iniziato a cambiare, sia pure con mille problemi, quando Di Maio, Le Drian e Maas sono andati insieme a Tripoli, parlando la stessa lingua e così Borrell ha potuto parlare il giorno dopo a nome di tutti. Analogamente la nostra intensa azione per l'integrazione europea dei Balcani corrisponde ad un interesse bilaterale, ma anche ad un interesse di sicurezza e stabilità del continente.

Ho apprezzato molto l'iniziativa dei dialoghi africani promossi dall'Italia, qualche mese fa, perché l'Africa è la grande sfida di questo secolo, come ci dice la demografia. Oggi in quel continente vive un miliardo e trecento milioni di persone che alla fine del secolo saranno quattro miliardi su undici dell'intero pianeta. Nessuno può pensare che il destino di quattro miliardi di persone si risolva con le migrazioni. Sull'Africa l'Italia deve giocare un suo ruolo e lo sta giocando con una politica rivolta non soltanto al Nord Africa, ma anche al resto del continente, e penso al Mozambico, all'Angola, al Sahel, al Congo, alla Nigeria, al Corno d'Africa.

Anche in questo caso si tratta di combinare proiezione bilaterale con concorso ad una strategia europea, spingendo l'iniziativa dell'Europa molto più in là di quanto lo sia ora. La somma aritmetica degli investimenti dei paesi europei in Africa è dieci volte superiore agli investimenti cinesi nel continente. Ma nessuno lo sa perché una somma aritmetica non è una strategia politica.

La necessità di una strategia europea è tanto più evidente e urgente guardando al Mediterraneo "allargato". Dallo Stretto di Hormuz allo Stretto di Gibilterra è una sequenza ininterrotta di crisi e conflitti che per essere sedate reclamano non solo azioni bilaterali, ma anche una strategia multilaterale per il bacino.

Una questione che emerge su tutte - che la guerra russo-ucraina evidenzia in modo drammatico - è il conflitto tra democrazie e autocrazie. Biden l'ha posta fin dal suo insediamento a Presidente degli Stati Uniti e ne ha fatto un tema prioritario dell'agenda politica. In un numero crescente di Paesi le democrazie sono insidiate dalle autocrazie. La vittoria di Orban in Ungheria ne è una manifestazione. Erdogan ne è un'altra manifestazione, come lo è Putin. La tentazione autocratica cresce. Fu proprio Putin in un'intervista di due anni fa ad usare l'espressione "democrazie illiberali" rivendicando che la sua e non la nostra è una vera democrazia. La sfida è quindi chiara.

Una delle letture del conflitto russo-ucraino è che Putin temesse la contaminazione di un'Ucraina democratica. Non so quanto questo abbia pesato. Come arginare la tendenza autocratica non è facile da affrontare. Quando Biden propose un convegno mondiale dei Paesi democratici, chiesi ad un diplomatico americano a quanti Paesi avessero inviato le lettere di invito. Lui mi rispose che l'invito era stato rivolto a 115 Paesi. Io gli risposi "e gli altri? Non rischiamo di regalarli tutti alla Cina?" E questo conduce, ancora una volta, a come organizzare la governance su scala globale e su quali valori. Si tratta di un tema culturale oltre che politico e diplomatico, facendo i conti con la pluralità di culture, civiltà, religioni, identità che compongono un pianeta non riconducibile solo all'Occidente.

E tuttavia il riconoscimento delle diversità non può giustificare la negazione o l'oppressione di diritti fondamentali, direi "naturali", che devono essere riconosciuti a ogni donna e ogni uomo, quale che sia l'appartenenza di genere, il colore della pelle, il dio che pregano, la lingua che parlano, il cibo che mangiano, le consuetudini che praticano. E' questo un tema che vedo come il più complesso, ma anche il più rilevante per garantire al pianeta convivenza, diritti, sicurezza, pace.

**Maurizio Melani:** mi unisco a Paolo Casardi nel ringraziare il Presidente Fassino e il Segretario Generale Sequi per la loro partecipazione al nostro Dialogo. Condivido tutto di quanto è stato detto. Vorrei soffermarmi soltanto su due punti che ritengo importati per il ruolo che l'Europa e nel suo ambito l'Italia possono svolgere nell'attuale mondo multipolare e per la costruzione della governance globale cui ha fatto riferimento il Presidente Fassino.

Il primo riguarda il funzionamento dell'Unione Europea e la sua capacità di agire soprattutto nel campo della politica estera e di sicurezza di fronte all'esigenza di stabilizzare il suo vicinato. In questo contesto l'allargamento dell'UE a coloro che nei Balcani, come è stato sottolineato, attendono da anni di aderire nel quadro di una prospettiva offerta loro per favorire il superamento dei conflitti e delle crisi in cui erano coinvolti, diventa uno strumento al quale non si dovrebbe rinunciare. Al pari di come sono stati gli allargamenti del 2004 e del 2007 ai paesi dell'Europa orientale e centrale malgrado i problemi che questi hanno posto e continuano a porre.

Di questi problemi, ancora maggiori per i paesi balcanici e in prospettiva per l'Ucraina o la Moldavia, occorre avere la consapevolezza. Non per arrestare il processo ma per attrezzarsi a gestirlo nel modo migliore.

E' stato giustamente detto, sulla base di quanto appreso dall'ultimo allargamento, che quello prossimo non può prescindere da un previo approfondimento del percorso integrativo con quello che ciò comporta in termini di progressiva messa in comune di fette sempre più ampie di sovranità e quindi tra le altre e cose, sotto il profilo dei processi decisionali, l'estensione del metodo della maggioranza qualificata rispetto a quello dell'unanimità. Affinché ciò avvenga, dopo il completamento di tutti gli accorgimenti previsti dal Trattato di Lisbona che novella i precedenti (cooperazioni rafforzate e strutturate, opting out, astensione costruttiva), occorrerebbe una sua modifica per la quale sarebbe tuttavia necessaria l'unanimità difficilmente ottenibile in presenza di paesi che chiaramente non vogliono andare verso l'auspicata maggiore condivisione di sovranità, soprattutto in materia di politica estera e di sicurezza comprensiva della costruzione di una effettiva ed efficace difesa comune quale pilastro europeo dell'Alleanza atlantica ma dotato di una sua autonomia strategica soprattutto per la gestione delle crisi nel suo vicinato. Potrebbe pertanto rendersi necessaria la conclusione di trattati aggiuntivi da parte dei paesi che vogliono effettivamente andare verso una unione sempre più stretta attorno ad un nucleo duro del quale devono essere necessariamente parte Francia, Germania e Italia, sempreché tali paesi vogliono effettivamente farlo dando concretezza alle loro affermazioni di volontà di crescente integrazione. Questo processo non sarebbe escludente ma resterebbe aperto a coloro che vogliono successivamente parteciparvi accettandone le regole ed avendone i requisiti come è stato ad esempio nel caso di Schengen.

In questo modo i problemi di un ulteriore allargamento dell'Unione sarebbero stemperati. I nuovi membri sarebbero parte di tutte le politiche attualmente esistenti, con le gradualità previste dai

negoziati e dagli accordi di adesione in attesa degli eventuali passi successivi verso l'integrazione nel nucleo duro quando lo vorranno e lo potranno.

Vi saranno per una costruzione di questo tipo aspetti istituzionali da risolvere ma gli esempi già forniti dall'Unione Economica e Monetaria o dai meccanismi del Patto di stabilità dovrebbero aiutare.

Il secondo aspetto cui vorrei brevemente fare cenno è quello, messo in luce dalla crisi ucraina, dei rischi posti dagli armamenti nucleari. Per la prima volta da molti decenni si affaccia il pericolo di un impiego di armi nucleari da parte di chi non sembra avere scrupoli nell'alzare il livello della violenza per il perseguimento dei propri obiettivi offensivi e di recupero espansivo di egemonia nel suo vicinato. Credo che una volta risolta la crisi, o già nel corso della sua soluzione, vada affrontato il tema della ripresa dell'attuazione dell'articolo VI del Trattato di non proliferazione relativo all'avvio di un processo di disarmo nucleare bilanciato e controllato alla cui prospettiva l'Italia e la Germania avevano condizionato la loro adesione al Trattato stesso.

La deterrenza nucleare aveva assicurato la pace per decenni. L'interrogativo che ora si pone è se in un mondo asimmetrico e squilibrato i rischi dell'esistenza delle armi nucleari siano ancora gestibili per il futuro dell'umanità e se non si possa precedere per esse come è stato fatto per altri strumenti di distruzione di massa.

E questo, come quello del contrasto ai cambiamenti climatici, è un terreno sul quale una interlocuzione con la Cina, oltre che ovviamente con la Russia e assieme agli Stati Uniti si renderebbe a mio avviso necessario. Non sarebbe un percorso facile ma credo che l'Unione Europea, Francia permettendo, dovrebbe farsene promotrice.

**Ettore Sequi:** ringrazio per l'invito il Circolo di Studi Diplomatici, a partire dai suoi Presidenti, l'Ambasciatore Casardi e l'Ambasciatore Melani. Porgo i miei saluti al Presidente della Commissione Affari Esteri della Camera dei Deputati, Piero Fassino, e a tutte le Ambasciatrici e gli Ambasciatori con i quali avrò il piacere di dialogare oggi.

Voglio solo prospettare alcuni punti che forse possono agevolare il dibattito. Prima di cominciare, permettetemi di esprimere quanto mi onori trovarmi di fronte a colleghi che hanno contribuito - direi molto, moltissimo - alla mia formazione.

Per cominciare l'Ambasciatore Salleo, di cui io sono stato Vice Capo Segreteria quando era Direttore Generale degli Affari Economici. Egli mi ha insegnato a riverificare sempre tutto. Ricordo una volta che gli portai alla firma un appunto totalmente incomprensibile, che parlava del presidente della neocostituita Agenzia Spaziale. Egli mi chiese chi fosse il direttore generale. Per puro caso lo sapevo, ma ogni volta che gli portavo testi alla firma dovevo passare un esame più duro del concorso.

Così come ricordo che l'Ambasciatore Cavalchini, che ho avuto l'onore di avere come Capo di Gabinetto, applicava con me la nota legge del Kissinger, che consisteva nel far rifare un appunto per tre volte e cominciare a leggere solo la terza versione, fingendo di aver letto le prime due e dicendo che erano da migliorare, soprattutto spiegando in termini semplici anche le situazioni più astruse.

Ma queste mie parole riguardano tutti gli altri colleghi qui presenti, dei quali in qualche modo mi considero un allievo. Fatta questa doverosa premessa, riprendo alcuni temi che sono stati posti dal Presidente Fassino e anche da altri.

Intanto parlando di COVID e di Ucraina posso affermare che questa non è un'epoca di cambiamento, ma piuttosto un vero e proprio cambiamento d'epoca, per i motivi che lo stesso Presidente Fassino ha spiegato. È un cambiamento che dobbiamo comprendere, capire e soprattutto gestire.

E, sentendo Maurizio Melani, mi veniva in mente una frase molto eloquente di Jean Monnet, che diceva *«People only accept change when they are faced with necessity, and only recognize necessity when a crisis is upon them»*. Viviamo indubbiamente un periodo di crisi. Le crisi portano cambiamento. Ci dobbiamo attrezzare per questo.

Ora parliamo di Ucraina. Partendo da lì, vorrei anch'io estendere il discorso. Chiaramente ci troviamo di fronte a un tentativo di cambiare gli equilibri derivanti dalla fine della Guerra Fredda condotto dalla Russia con la forza.

Si vuole riprendere il controllo dell'Ucraina ed evitare che altri Paesi possano essere contagiati da un'aspirazione europea, occidentale con movimenti di protesta come quelli del 2013, cui è seguita nel 2014 la crisi della Crimea. Abbiamo perfino sentito in questi giorni interpretazioni che attribuiscono alla NATO la responsabilità di questa azione. Ma in realtà l'Ucraina si è avvicinata all'Occidente e all'Europa per l'attrattiva di un modello economico e valoriale. Non certo per coercizione.

Il Presidente Fassino faceva riferimento al rapporto tra democrazie e autocrazie. A questo riguardo, credo che un tema centrale sia quello della sostenibilità e della resilienza democratica nei confronti delle autocrazie. Ed è uno dei temi che questa guerra ci sta ponendo. Quanto è forte la resilienza democratica? Fino a che punto arriva quella delle autocrazie?

Se dobbiamo giudicare dai primi risultati vediamo che l'azione russa si è trasformata in un boomerang. Molti Paesi hanno deciso di aumentare le spese militari. La Germania ha fatto un salto di qualità straordinario, una vera rivoluzione. La NATO, che a seguito della crisi afghana sembrava indebolita, è ora più che mai compatta. Il suo Segretario Generale, Stoltenberg, ha avuto un'estensione del mandato. La stessa Unione Europea ha fatto notevoli passi avanti in materia di difesa. La bussola strategica ha avuto un'accelerazione proprio a seguito di questa situazione. Vediamo quindi confermato quel che diceva Jean Monnet. La crisi sta portando un cambiamento di approccio e di modelli.

Vorrei poi, sempre in tema di resilienza, toccare un altro punto di cui si discute in questi giorni. Mi riferisco al rapporto tra decisioni che nascono da considerazioni valoriali e i costi che questo comporta. Lo ha evidenziato il Ministro dell'Energia tedesco, riferendosi alle sanzioni. Ma poi subito è intervenuta opportunisticamente la Tass, sibilando che i costi delle sanzioni sono maggiori per i Paesi che le pongono piuttosto che per la stessa Russia. Questo ci dovrebbe far riflettere anche su un altro aspetto che è quello della propaganda e della comunicazione. Occorre un equilibrio tra fermezza e apertura.

Un altro aspetto che questa crisi ci pone in qualche modo dinanzi è quello del rapporto tra la Cina e il mondo. La Cina si trova ad affrontare una fase in cui vive una contraddizione tutta sua. Da un lato, ha beneficiato della globalizzazione e della appartenenza all'OMC ed è quindi danneggiata dall'impatto della crisi ucraina sulla revisione delle catene del valore. Questi fenomeni, infatti, incidono sulla sua economia, prefigurando una prospettiva di contrazione della globalizzazione.

Dall'altro lato, la Cina sembra aver puntato sul rafforzamento delle relazioni con la Russia. Che sia un partenariato tattico di convenienza o qualcosa di più, lo stesso Xi Jinping ha investito molto sul rapporto anche personale con Putin. Difficile sbrogliare questo intreccio, perfino dinanzi a un'opinione pubblica molto controllata come quella cinese.

Ma vi sono decisioni problematiche anche per la *leadership* americana. C'è, ad esempio, una crescente inflazione che, a questo punto, potrebbe pesare nelle scelte degli elettori americani e nel loro giudizio circa la gestione del Presidente.

Un altro punto da tenere a mente è quello del nesso tra il grado di sicurezza internazionale e l'affermarsi nel mondo di sistemi democratici. Le democrazie non si fanno guerre l'una con l'altra. La collaborazione tra democrazie è fondamentale, tanto più a fronte di uno scenario internazionale sempre meno prevedibile e più competitivo. Altrimenti, saremmo costretti a subire sempre più iniziative come quella russa verso l'Ucraina, senza poter far niente.

È la stessa considerazione che faceva Maurizio Melani sulla necessità di rivedere, nel senso di rafforzare, la coesione di alcune organizzazioni internazionali come l'OSCE e l'Unione Europea con la revisione dei Trattati, oltre alle Nazioni Unite. Ritengo che questo sarebbe altamente benefico per la resilienza delle democrazie anche a livello di *governance* globale.

I membri dell'Unione Europea devono farsi trovare pronti facendo un passo avanti nel senso di una maggiore condivisione delle responsabilità. Ci si prova con la *Bussola strategica*, ma non è

abbastanza. Non è abbastanza perché le sfide sono tante e non sono solo quelle europee. L'altro giorno, nel corso di consultazioni con il collega finlandese, ho colto che la stessa sensibilità nordica è cambiata, riconoscendo che, come Europa, dobbiamo investire di più nell'Africa.

La sicurezza dell'Europa passa attraverso l'Africa, non solo per la presenza della Cina, ma anche per una serie di fattori destabilizzanti globali. E la crisi ucraina ci sta facendo comprendere meglio quali sono.

Per esempio la presenza russa in Libia, i rischi di *spillover* nel Sahel e nel Mediterraneo allargato, in Siria. Tutto questo produce una destabilizzazione che a sua volta si ripercuote su insicurezze alimentare, sociale ed economica, con effetti negativi anche sull'Europa. Potremmo discutere a lungo di questo impatto strutturale sulle nostre economie, ma è importante capire che parliamo di problemi molto concreti. Quando entrano in gioco fattori come repentini e consistenti aumenti dei prezzi dei prodotti alimentari, è inevitabile che cresca l'instabilità. L'Albania importa il 70% dei cereali che consuma. La Turchia credo addirittura il 90%. La crisi ucraina ha quindi una dimensione globale e sfaccettata. L'Europa, lo ripeto, si deve attrezzare.

Ancora per un tempo limitato sono convinto che l'Europa costituisca una attrattiva per i Balcani occidentali, così come per l'Africa. Quando ero Capo delegazione in Albania e mi chiedevano a che serve l'Europa, la mia risposta era semplice: serve a far funzionare meglio il Paese. E questo va nel senso della resilienza democratica. Va nel senso del rafforzamento delle istituzioni dei Paesi candidati, perché ciò gli consente di entrare in Europa. Al tempo stesso, è un contributo all'intera Europa, per avere maggiore sicurezza. Oggi siamo giustamente preoccupati per la Bosnia, perché gli effetti di quanto accade in Ucraina possono avere un effetto destabilizzante sui fragili assetti di quel Paese. Ma questo è solo un tassello di un più generale mosaico di preoccupazioni, che riguardano il nostro cortile di casa, dove ci sono Stati che rischiano di fare scelte drammatiche per loro e per noi. Pensiamo al caso del Montenegro, frustrato per un processo di integrazione europea lento, che oggi si trova di fronte al rischio di dover cedere il porto di Bar alla Cina, non potendo ripagare i debiti contratti con Pechino a tassi molto alti.

Insomma, il messaggio è che la crisi ucraina deve convincere l'Europa a essere più sicura di sé. A cambiare ciò che può cambiare. A diventare più capace e autonoma, provvedendo alla propria sicurezza in tutti gli ambiti, inclusi quelli economico e istituzionale. Ciò significa anche essere in grado di erogare quei servizi che ogni Stato deve erogare.

Come accennavo, molto dipenderà dalla nostra capacità di impegnarci concretamente per l'attuazione della *Bussola strategica*. Dovremo sostenere questa attuazione con una adeguata supervisione politica e una riduzione della frammentazione della nostra industria della difesa sviluppando tutti i requisiti fondamentali di qualsiasi forza credibile.

Vorrei citare al riguardo le parole dell'Ambasciatore Salleo, in un recente editoriale per il Corriere della Sera, quando scrive: «per essere realmente efficace, la difesa comune deve associare l'autonomia strategica a una visione di politica industriale, che parta dalle storiche sinergie tra il settore civile e quello militare, oggi soprattutto fondate sulla comune dipendenza dall'innovazione e quindi anche dalle tecnologie per realizzarle».

E per questo ci serve coesione politica e una cultura strategica comune. Dobbiamo chiarirci le idee su quali sono le minacce, quali sono i nostri interessi rispetto a queste minacce, chi ne è il portatore e quali sono gli strumenti più adatti a contrastarlo. Non dobbiamo illuderci che il rafforzamento delle istituzioni internazionali risolva tutti i problemi. Non basta partecipare a un'organizzazione le cui componenti sono su un piano apparente di parità. Vi sono formati ristretti che definiscono in anticipo azioni che poi a volte subiamo, a volte cerchiamo di intercettare, altre volte riusciamo a raddrizzare.

Per questo, stiamo cercando di rafforzare un formato QUINT in alternativa al formato QUAD dal quale eravamo esclusi. La scusa per escluderci era sempre la stessa: “Scusate, dobbiamo parlare di Iran, quindi voi non siete nel club”. Con la crisi ucraina ci siamo entrati.

Lo abbiamo fatto grazie anche a una credibilità progettuale, ai livelli dei Capi di Governo e dei Ministri degli Esteri, al mio livello e a quello dei Ministeri della Difesa. Il problema è restarci e per

restarci dobbiamo mostrare progettualità, coerenza tra dichiarazioni e decisioni. Soprattutto bisogna dimostrare di poter fornire contributi validi, in maniera credibile e solida. Ci stiamo provando e direi che per il momento i risultati ci sono.

Come possiamo consolidare questa partecipazione? Io credo di averlo già detto, abbiamo bisogno certamente di progettualità, di dimostrare che siamo utili per questi esercizi. I tedeschi ci dicono "preferiamo il G7". Noi cerchiamo, mostrando credibilità e idee, di inserirci in queste dinamiche, grazie anche a un patrimonio di conoscenze e di esperienze che vengono da gruppi come il vostro.

Sono lieto che, sotto tanti punti di vista, questa riunione possa costituire solo il primo passo di scambi più frequenti. Credo che ognuno nella propria materia - i presenti, ma anche coloro che sono assenti - possano contribuire a dare una visione originale, una visione di esperienza, ma anche una visione laterale delle problematiche su cui poi noi, nel Ministero degli Esteri, possiamo investire. E la sfida che io vorrei annunciarvi in chiusura è proprio questa. Abbiamo discusso e stiamo discutendo di come l'Italia, l'Unione Europea, la NATO o altri si possano porre di fronte a questa vicenda, a questa guerra, di fronte alle sue conseguenze e ripercussioni. Penso che vostri contributi di pensiero in questo senso siano utili.

Noi siamo costantemente in contatto con gli ucraini che proprio ieri ci dicevano di aver bisogno delle nostre opinioni su una serie di temi. Ritengo che voi, come gruppo o individualmente, possiate sicuramente contribuire a questo sforzo, ma non solo per ciò che riguarda l'Ucraina.

Ci troviamo di fronte a una ridefinizione del nostro ruolo e bisogna guardare lontano. Dobbiamo essere noi stessi parte del cambiamento che vediamo intorno a noi. I vostri contributi sono sicuramente benvenuti ma soprattutto necessari. Grazie.

**Ferdinando Salleo:** mi associo al ringraziamento e all'apprezzamento per le ampie e complete considerazioni con cui il Presidente della Commissione Esteri della Camera, On. Piero Fassino, e il Segretario Generale degli Esteri, Ettore Sequi, hanno impostato nel modo più esteso e profondo l'esame della drammatica situazione con cui l'invasione russa dell'Ucraina ha rivoluzionato l'equilibrio generale, non solo in Europa ed esprimere la mia gratitudine ai Co-Presidenti Maurizio Melani e Paolo Casardi per le eccellenti relazioni con cui hanno aperto il dibattito odierno.

Sulle origini storiche e politiche dell'aggressione si svolgono quotidiane analisi, non meno che sulle motivazioni e sugli obiettivi che hanno portato il Cremlino di Putin a una faticosa decisione di cui sembra aver sottovalutato le conseguenze internazionali fidando piuttosto sul ricatto nucleare. Il nazionalismo grande-russo e la visione imperiale neo-zarista che si esprimono nel Russkij Mir, non meno che la "rivincita" sulle pretese umiliazioni inferte alla Russia dopo il disfacimento dell'Unione Sovietica, hanno costituito per Putin la motivazione scatenante, pur con poco riguardo per le ricadute interne e per le conseguenze delle sanzioni, come per le condizioni obiettive in cui sembra versare l'armata russa e la discutibile gestione militare, scarsamente efficace sul territorio malgrado la ferocia della repressione e, infine, per la coraggiosa e tenace resistenza degli ucraini.

Se vogliamo tentare una sintesi degli obiettivi immediati perseguiti da Putin, non possono sfuggire tre postulati che è utile riassumere per immaginare il quadro di l'azione diplomatica internazionale invocata da ogni parte, quale si va adombrando nelle varie sedi e nelle formule con cui si cerca di trovare una via d'uscita dagli orrori inflitti alle popolazioni civili. Anzitutto, il disegno della restaurazione - per quanto possibile - dell'area di dominio che l'URSS possedeva è un obiettivo che Putin persegue apertamente avvalendosi di strumenti diversi, con effetti anche parziali e persino contrari: vedi le profonde differenze politiche tra Ungheria e Polonia. A tal fine, lo scopo primario perseguito è l'installazione a Kiev di un governo "amico" o, piuttosto, soggetto, come a Minsk. A tale obiettivo si collega il timore del "contagio" sulla Russia che potrebbe provenire da un'Ucraina libera e prospera: qui si collocherà il prevedibile contrasto all'ingresso del Paese nell'Unione Europea. Un secondo obiettivo ha il carattere geopolitico e geoeconomico tradizionale di Mosca: il controllo dell'accesso al Mare di Azov e al Mar Nero. Il riconoscimento delle "repubbliche" secessioniste del Donbass e la spinta verso Odessa ne fanno pienamente parte. Più in

sordina si colloca l'intendimento di seminare la discordia, soprattutto nell'Unione Europea, ma non meno, nella NATO contrastandovi il ruolo americano. Nella contingenza, però, entrambe le organizzazioni lo hanno deluso, mostrando invece unità d'intenti e solidarietà concreta nell'appoggio politico e nell'aiuto all'Ucraina.

E' assai arduo immaginare i termini in cui possa dispiegarsi un dialogo diplomatico efficace, visti gli obiettivi del Cremlino. Colloqui e trattative non hanno sinora indicato una via d'uscita: è fondamentale, tuttavia, che l'azione diplomatica prosegua in parallelo con le pressioni economiche dirette a Mosca, anche se la UE non riesce a darsi un'autentica visione strategica e, meno ancora una propria politica estera e di difesa. La conferenza sul futuro dell'Unione incalza, ma la diffusa regola dell'unanimità continua ad essere il principale fattore ostativo che ne sottolinea il carattere intergovernativo. Non minore, per il suo progresso verso il ruolo che le compete nella geopolitica mondiale e verso la via sopranazionale cui miravano i Fondatori è, d'altronde, la perdurante difformità tra i suoi membri, non solo negli aspetti organizzativi, ma anche nel campo dei principi e dei valori etico-politici. Gli allargamenti attuati senza provvedere in parallelo all'approfondimento delle istituzioni verso la struttura integrata sopranazionale e quelli che si prospettano richiedono una profonda riflessione strutturale. In questo senso, la guerra ucraina dovrebbe aprire gli occhi ai governi europei e sospingerli a ripensare attivamente allo stato dell'Unione nelle carenze che mostra quando viene chiamata a gestire una così grave crisi alle proprie frontiere.

**Elio Menzione:** il presidente Fassino ha aperto la sua esposizione sottolineando la fragilità oggi mostrata dalle Organizzazioni Internazionali, a causa della gelosia sovranista ostentata dagli Stati che compongono la comunità internazionale.

Questa fragilità affligge anche le Nazioni Unite, ossia l'unica organizzazione a composizione e vocazione veramente universale, che pertanto dovrebbe - in teoria - svolgere un ruolo di primo piano nella costruzione di una nuova governance globale.

La scorsa settimana il Direttore politico, Amb. Ferrara, ci aveva detto che il terremoto sistemico provocato dall'invasione russa in Ucraina avrebbe potuto ripercuotersi anche sul Negoziato intergovernativo in corso a New York per la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. In particolare, credo che dovremmo chiederci quali conseguenze potrebbe avere la nuova assertività tedesca (dimostrata dall'improvvisa decisione di Berlino di portare le spese militari al 2% del PIL) per l'aspirazione della Germania a un seggio permanente nel CdS. A mio giudizio, questa svolta nella politica tedesca potrebbe rafforzare ulteriormente l'appoggio di Regno Unito e Francia (soprattutto della Francia, per gli impegni assunti nel Trattato di Aquisgrana) alle aspirazioni tedesche, e forse indurre gli Stati Uniti a dare ad esse un sostegno più caloroso. Mi sembra invece prevedibile un ulteriore raffreddamento, nei confronti di Berlino, della Cina (tradizionalmente vicina alle posizioni di "Uniting for Consensus", il gruppo coordinato dall'Italia) e soprattutto della Russia, alla luce dell'attuale crisi ucraina e delle reazioni dell'Occidente. Ricordo che l'art. 108 della Carta delle Nazioni Unite richiede, per ogni emendamento della Carta medesima, non soltanto il voto dei due terzi dei membri dell'Assemblea Generale, ma anche la ratifica dei due terzi degli Stati membri dell'ONU, "inclusi tutti i membri permanenti del CdS".

In ogni caso, sarebbe utile sapere se la nostra Rappresentanza Permanente a New York ha colto qualche sintomo di nuove dinamiche nel Negoziato intergovernativo, a seguito della crisi ucraina. Altrettanto interessante sarebbe sapere se la posizione tedesca ha subito qualche evoluzione a seguito dell'insediamento del nuovo governo, basato su una coalizione alquanto eterogenea (i liberali sono tradizionalmente più convinti e decisi nell'aspirazione ad un seggio permanente dei socialdemocratici e, soprattutto, dei verdi).

**Maria Assunta Accili:** ringrazio il Presidente, On. Piero Fassino, ed il Segretario Generale, Amb. Ettore Sequi, per il quadro che hanno fornito dell'attuale assetto multipolare contraddistinto da forti elementi di instabilità, come dimostrato dall'invasione dell'Ucraina e dal contrasto che essa rappresenta tra oriente e occidente e, in ultima analisi, tra democrazie e autocrazie.

Dopo la caduta del muro di Berlino, con lo spostamento dell'interesse degli Stati Uniti verso lo scacchiere indo-pacifico e a seguito della strepitosa ascesa della Cina, la definizione di un nuovo ordine mondiale durevole non può prescindere da alcuni fattori propri di questa fase storica che si sommano alla classica competizione per il primato sul mondo, sia esso politico o economico. Del resto, pur condividendo, ciascuno con le proprie specificità, il minimo comun denominatore dell'aspirazione alla pace e al progresso, tutti gli Stati tendono ineluttabilmente ad occupare ogni spazio abbandonato da altri.

Un'equazione utile a riportare ordine nel contesto mondiale magmatico, che è stato acuito negli anni recenti dagli effetti della globalizzazione, deve includere alcune variabili cui hanno già fatto cenno in parte i colleghi intervenuti prima di me: gli squilibri demografici, le problematiche ambientali e di sviluppo, le crisi migratorie e sanitarie, il progresso tecnologico con particolare riguardo all'IT, il revanchismo delle ex-colonie e di Paesi che si sentono marginalizzati dai "grandi giochi", a cui aggiungerei il confronto tra modelli di civiltà che attribuiscono un diverso peso all'affermazione dell'individuo e all'interesse della collettività, gli errori indubbiamente commessi dalle democrazie liberali nella promozione dei propri valori fondanti, ma anche l'inadeguatezza di esponenti di spicco della classe politica rispetto alla sfida dei tempi (come si è constatato con il Presidente Trump) e il ruolo degli attori non statuali.

Le posizioni espresse dai leader delle principali potenze in campo prefigurano il ritorno al vecchio schema dei blocchi, sia pure con caratteri nuovi, a cui le Organizzazioni Internazionali preposte alla tutela della pace e della sicurezza non sembrano in grado di porre rimedio, almeno nella loro attuale strutturazione:

- gli Stati Uniti, chiedono una maggiore partecipazione dei partner alla difesa comune ed incoraggiano l'incremento delle spese militari provocando, non solo nelle controparti, ma anche nelle opinioni pubbliche dei Paesi alleati, l'impressione di un atteggiamento aggressivo della NATO,

- Mosca esige "un ordine internazionale più giusto" in cui sia riconosciuto alla Russia uno spazio di primo piano negli affari globali,

- la Cina mantiene un'ambiguità di fondo sulle proprie alleanze e proclama i principi della non-interferenza e del rispetto dell'integrità territoriale degli Stati, ma coltiva intese strumentali al proprio sviluppo, sostenendo ed armando regimi anti-occidentali; Pechino sembra spinta verso Mosca dalla politica americana sulla concorrenza commerciale e reclama dall'Europa "maggiore indipendenza strategica dagli USA",

- l'India, che si sta profilando sempre più assertivamente tra gli attori dei nuovi assetti geo-strategici, si è associata al Quad e si è riavvicinata agli USA, ma ha rapporti eccellenti con Mosca e acquista petrolio e armi dalla Cina con cui si registrano, però, dispute confinarie e un aperto antagonismo per l'influenza nel sub-continente, mentre il contrasto irrisolto con il Pakistan sulla questione del Kashmir costituisce uno dei maggiori rischi di guerra nucleare al mondo.

Quello che accomuna, sia pure con sfumature diverse, la Russia, la Cina e gli Stati Uniti è l'avversione per un sostanziale rafforzamento dell'Europa come soggetto unitario ed organico di politica internazionale. A mio avviso, invece, l'Unione Europea può rappresentare la chiave di volta di una solida architettura di pace e cooperazione a condizione che essa riesca a crescere politicamente per inserirsi a pieno titolo nella dinamica del multilateralismo a geometria variabile adatto ai nostri tempi. Dotarsi di una politica estera, di difesa e sicurezza comune, leale ai valori e ai partner atlantici, è un imperativo al quale l'Unione Europea non può più sottrarsi: non per ambizione, ma per necessità. A mio avviso il raggiungimento di questo obiettivo è la missione del nostro Paese.

**Ludovico Ortona:** ringrazio gli oratori e mi soffermo sul tema evidenziato dal Presidente Fassino sulla democrazia in contrasto con l'autocrazia, ricordando il mio passato alla CSCE (ora OSCE) quando si trattava con i sovietici. Il dialogo fu importante ai fini del lento avvicinamento dei sovietici ai nostri valori, ciò che contribuì all'avvento di Gorbaciov e al crollo del muro di Berlino.

Il dialogo resta fondamentale anche adesso e mi auguro che all'OSCE i delegati dell'UE non continuino a lasciare le riunioni quando parla il delegato russo.

Ricordando poi i miei anni come ambasciatore in Iran e riferendomi all'esclusione dell'Italia da alcuni formati internazionali cui accennava il Segretario Generale, tengo a sottolineare l'impegno dell'Italia a favore di un dialogo con Teheran all'epoca di Prodi e di Khatami tra il 1998 e il 2000. Mi auguro che il dialogo possa riprendere con una nostra maggiore partecipazione ai negoziati di Vienna di cui purtroppo non facciamo parte per essercene ad un certo punto autoesclusi.

**Gabriele Checchia:** mi associo ai ringraziamenti al Presidente Fassino e al nostro Segretario Generale, Ambasciatore Sequi, per loro articolate e stimolanti riflessioni.

Mi limiterò a brevi considerazioni su tre punti emersi dalle loro presentazioni e dai successivi interventi di taluni colleghi.

Sul tema del nostro recente rientro nel Quint non posso che concordare sul fatto che si tratta per il nostro Paese e per il nostro governo di un risultato importante, dovuto anche all'assiduo impegno in tal senso del Ministro Di Maio e della Farnesina nel suo complesso, da mettere per quanto possibile in sicurezza. Ritengo infatti, come avevo avuto modo di osservare in precedenti occasioni, che tale sviluppo ci fornisca almeno due rilevanti opportunità: la prima è quella di poter incidere sulla definizione degli orientamenti e strategie della NATO prima che le stesse siano presentate dal Segretario Generale al Consiglio Atlantico (NAC), per approvazione.

Potere far stato delle nostre aspettative solo in tale fase avanzata del processo decisionale ridurrebbe infatti in maniera sostanziale la nostra capacità di influenzare le determinazioni del NAC.

Anche perché - ed è elemento da tenere presente - quando giungono in Consiglio Atlantico le proposte del Segretario Generale hanno evidentemente già ricevuto l'avallo seppur informale di Washington, con tutto ciò che questo comporta.

La seconda opportunità dischiusa da una nostra auspicabilmente irreversibile presenza in seno al Quint è quella di potere contrastare per tempo i tentativi di altri alleati (penso ad esempio al binomio Francia- Germania, con un peso di Berlino in seno alla NATO destinato a crescere in maniera significativa dopo il massiccio aumento delle spese militari annunciato dal Cancelliere Scholz) di accreditarsi come i principali interlocutori degli Stati Uniti tra gli alleati europei. Con un occhio verosimilmente, da parte di Berlino, alle positive ricadute che tale accresciuta credibilità nei confronti di Washington potrebbe produrre anche sulle aspirazioni tedesche a vedersi riconosciuto in prospettiva un seggio permanente in seno al Consiglio di Sicurezza.

La mia seconda considerazione trae spunto dal richiamo effettuato da taluni colleghi alle incrinature sul terreno della coesione delle democrazie - a fronte della sfida rappresentata dalla crescente assertività dei regimi autocratici (dalla Russia, alla Repubblica Popolare cinese alla Repubblica Islamica dell'Iran per non citarne che alcuni) - prodotte dall'arrivo in questi ultimi anni, per periodi più o meno lunghi, alla guida di Paesi tradizionalmente parte dello schieramento democratico e "occidentale" di figure di matrice dichiaratamente populista: dall'ex-Presidente Trump negli Stati Uniti all'appena rieletto Primo Ministro Orbán in Ungheria.

Mi chiedo se un'analisi di tale natura non sia in realtà, per certi versi, fuorviante. Se non sia in altri termini un errore ravvisare, nei citati esiti elettorali, la "causa" piuttosto che il "sintomo" del profondo malessere e relativo indebolimento di componenti importanti del mondo "occidentale", e di ciò che quest'ultimo rappresenta in termini di valori per noi e per tanti Paesi anche di diversa area geografica.

E se non sia dunque opportuno concentrare, piuttosto, la nostra attenzione - ai fini di una migliore lettura e superamento delle citate criticità - sui fattori di natura socio-economica (ma con dimensioni non trascurabili anche di ordine culturale e "identitario") che hanno condotto in taluni casi a sviluppi come quelli sopra evocati.

Mi riferisco ad esempio al senso di smarrimento se non vera e propria disperazione indotto in fasce importanti della popolazione dei nostri Paesi da un processo di globalizzazione da molti

percepito, a torto o a ragione, come gestito da “élites” non empatiche e guidato da logiche di natura squisitamente economicistica e finanziaria. Caratterizzate, cioè, da scarsa o nulla attenzione nei confronti delle problematiche “quotidiane” del cittadino medio e delle sue legittime aspirazioni a un futuro prevedibile e dignitoso per sé e la propria famiglia: ciò che sino al periodo pre-globalizzazione appariva alle fasce in questione in larga misura scontato.

La mia terza e ultima osservazione riguarda la messa in discussione - da parte di attori riemergenti o emergenti sulla scena internazionale, come posto in evidenza dai nostri due Relatori - degli assetti multilaterali affermatasi alla fine del secondo conflitto mondiale.

La messa in discussione, in sostanza, di quel sistema “rule-based” che tanti anni di stabilità e crescita, in un contesto complessivo di pace, ha assicurato al nostro pianeta. Mi sembra utile ricordare anche in questa occasione che tra le potenze “regionali” che non fanno mistero di non riconoscersi più in tale sistema figura la Turchia di Erdogan, pur nostro alleato in ambito NATO e tuttora formalmente “Paese candidato” all’adesione all’Unione Europea.

E’ presa di distanza dal presente ordine multilaterale che lo stesso Erdogan - con implicito riferimento al ruolo preminente esercitato sulla scena mondiale dagli attuali membri permanenti del Consiglio di Sicurezza - ha efficacemente riassunto nell’espressione: “il mondo è più grande di 5”.

Rinnovo il mio convincimento che soprattutto per un Paese come il nostro, collocato al centro dello scacchiere mediterraneo, il mantenimento per quanto possibile di un dialogo assiduo e se del caso serrato con Ankara - indipendentemente da chi si trovi di volta in volta alla guida di quel Paese - sia in ogni caso essenziale.

E questo tanto per il successo dei nostri sforzi di stabilizzazione della regione mediterranea, a cominciare dalla vicina Libia, quanto per scongiurare il rischio di ulteriori derive della stessa Turchia - in attesa degli sviluppi suscettibili di scaturire dalla doppia scadenza elettorale colà del prossimo anno - verso sponde ostili al campo occidentale e atlantico.

**Patrizio Fondi:** la mia crescente inquietudine di cittadino occidentale ha trovato riscontro negli impeccabili interventi introduttivi del Presidente Fassino e dell’Ambasciatore Sequi. Vorrei solo aggiungere qualche riflessione che, purtroppo, non fuga ma anzi rafforza i timori per il futuro.

Non c’è dubbio che dopo la fine della guerra fredda - una volta svanita nel giro di qualche anno l’apparente e fugace sensazione che il liberalismo stesse prevalendo in tutto il mondo (la ben nota “fine della storia” di Fukuyama) - le cose hanno preso rapidamente una piega diversa, anche per una serie di errori e di atteggiamenti talora supponenti dell’Occidente, che hanno causato perdita di prestigio e suscitato diffidenza da parte del resto del mondo. Basti pensare alla mancata prevenzione dell’attacco alle Torri Gemelle di New York per carenza di coordinamento tra le agenzie USA di sicurezza, alla destabilizzante invasione dell’Iraq su presupposti rivelatisi poi fallaci, ai “vulnus” di Abu Ghraib e Guantanamo, all’improvvida decisione della NATO nel 2008 di ventilare un’adesione dell’Ucraina e della Georgia (pur osteggiata dai maggiori Paesi europei), al mancato intervento punitivo in Siria nonostante il superamento da parte di Assad della linea rossa di Obama sulle armi chimiche, all’abbandono degli alleati Curdi di fronte all’attacco della Turchia, al ritiro unilaterale di Donald Trump dall’accordo nucleare multilaterale con l’Iran, alla costruzione del Nord Stream 2 in Europa, ai progressi troppo lenti dell’UE sulla via dell’integrazione e, per finire, alla disastrosa ritirata dall’Afghanistan realizzata da Trump e Biden. Tutto questo dovuto non solo ad un innegabile calo della qualità generale delle classi dirigenti occidentali, ma anche alla difficoltà per le democrazie - sempre più instabili e conflittuali - di coltivare una visione strategica e di tenere il passo con l’accelerazione del mondo conseguente al formidabile sviluppo tecnologico degli ultimi decenni. Ciò a fronte, invece, della maggiore capacità delle autocrazie di pianificare nel lungo termine, grazie alla continuità della struttura di potere, e della possibilità di decidere molto rapidamente dato l’accentramento delle leve di comando in una o poche persone. Con lo sgradevole risultato che il mondo “libero” arranca sempre più nel tentativo di contenere la diffusione e il rafforzamento dei modelli autoritari nel resto del mondo, che comincia a percepirlo - a torto o a ragione, ce lo dirà la storia - come entità perdente e sul viale del tramonto.

Da queste constatazioni, nasce la sensazione che purtroppo si stia assistendo al naufragio dell'ideale wilsoniano/rooseveltiano volto a basare l'ordine internazionale su organizzazioni come la Società delle Nazioni o le Nazioni Unite, fondamentalmente improntate ai valori occidentali del liberalismo, della cooperazione e del rispetto dei diritti umani. Il rafforzamento economico e la rinascita dell'orgoglio nazionale e culturale delle potenze emergenti (in primis ovviamente la Cina, divenuta primo partner commerciale di tutti i Paesi europei e abile tessitrice della Nuova Via della Seta a livello planetario) stanno erodendo il "soft power" dell'Occidente, rimpiazzandolo con modelli che tengono molto meno conto della protezione dell'individuo ed esaltano viceversa la prevalenza dell'interesse generale della comunità, che spesso peraltro rischia di nascondere l'esercizio di un potere arbitrario da parte di oligarchie corrotte e senza scrupoli. In tale contesto, la crisi ucraina in corso appare quindi non tanto la causa di un cambiamento, quanto piuttosto un grave sintomo dei mutamenti epocali già in atto da tempo e che Putin ha percepito come fattori legittimanti la sua aggressività (sottovalutando peraltro la resistenza ucraina e la volontà occidentale di sostenerla con le forniture di armi e l'applicazione di sanzioni molto incisive). Preoccupanti segnali in tal senso stanno moltiplicandosi: si pensi all'astensione di India ed Emirati Arabi Uniti al Consiglio di Sicurezza ONU, in sintonia con la Cina, rispetto alla condanna dell'attacco di Mosca all'Ucraina, o a quella in Assemblea Generale di Paesi come il Sudafrica, l'Algeria, il Pakistan, l'Iraq, il Senegal e il Vietnam. Inoltre, gli Emirati Arabi e l'Arabia Saudita, tradizionalmente alleati degli Usa, stanno pericolosamente ridimensionando tale legame, assumendo posizioni sempre più autonome e non in linea con gli interessi occidentali. Abu Dhabi ha sospeso un contratto di acquisto di aerei F-35 da Washington di fronte alla richiesta USA, per motivi di tutela della tecnologia montata su tali velivoli militari, di rinunciare alla rete 5G comprata dalla Cina; ha accettato di produrre nel proprio territorio un vaccino cinese anti-COVID; ha ricevuto in visita il leader siriano Assad nonostante il contrario avviso americano; da ultimo, sta accogliendo a Dubai le imbarcazioni e le finanze degli oligarchi russi in fuga dall'Europa a causa delle sanzioni legate alla guerra in Ucraina. Riyadh, dal canto suo, non sta dando minimamente ascolto alle ripetute richieste americane di aumentare la produzione di petrolio per far abbassare i prezzi sul mercato mondiale.

Si pone dunque un problema di riorganizzazione della "governance" mondiale ed è veramente difficile capire al momento dove si andrà a parare e quanto velocemente. Al riguardo, risulta piuttosto nuova rispetto agli schemi correnti una proposta apparsa recentemente sulla rivista "Foreign Affairs", il cui assunto è che i fori di consultazione attualmente esistenti tra gruppi di Paesi non rispondono alla necessità di avere un Concerto informale politico delle principali potenze mondiali, concentrato pragmaticamente più sugli interessi che sui valori, stante la crescente difficoltà occidentale di continuare ad imporre i propri. Il G7 infatti comprende solo le potenze occidentali più il Giappone, il G20 è troppo ampio e focalizzato sulle competenze economiche, mentre il Consiglio di Sicurezza ONU ha un carattere molto formale oltre a ricomprendere dei membri non permanenti che spesso sono Paesi di scarso peso. Viceversa, il Concerto ad alto livello proposto dovrebbe inglobare - oltre a USA, UE, Giappone ed eventuali pochi altri Paesi di stampo liberale - anche Stati come la Cina, la Russia, l'India, per discutere degli interessi politici vitali di ciascuno in totale informalità al fine di prevenire malintesi ed equivoci, lasciando poi alle istituzioni multilaterali classiche la formalizzazione e i seguiti pratici delle eventuali indicazioni scaturite dal Concerto. E' una tendenza che potrebbe farsi strada per sbloccare lo stallo in cui la comunità internazionale rischia di trovarsi nel prossimo futuro e temo che il nostro Paese non avrebbe granché da guadagnare da un'architettura di tale tipo.

Attiro inoltre l'attenzione sulla necessità urgente - a fronte dell'arretramento della formula liberale adottata dagli Stati democratici - di un aggiornamento anche della "governance" interna alle democrazie (e aggiungerei all'Unione Europea), a fini di maggiore efficienza e competitività nei confronti dei regimi autocratici. Spetta ai costituzionalisti proporre meccanismi innovativi ed efficaci per fare un vero salto di qualità, che miri a colmare il crescente "gap" di effettività ed incisività rispetto ai sistemi autoritari, vera causa dell'arretramento del nostro modello piuttosto che una presunta disaffezione dei cittadini rispetto ai nostri valori di libertà e tutela dell'individuo. A

mo' di esempio, vorrei citare la possibile preferenza per regimi di tipo presidenziale e/o monocamerale a scapito di quelli parlamentari bicamerale, a fini di accentramento e accelerazione delle decisioni operative in un mondo che corre. O anche il prolungamento dei mandati temporali degli organi costituzionali (Presidente, Primo Ministro, Parlamento), per facilitare la pianificazione strategica di lungo termine evitando di essere sottoposti allo scrutinio elettorale ad intervalli troppo brevi che spingono a concentrarsi solo sull'immediato. In mancanza di provvedimenti in tale direzione, la democrazia liberale corre il serio pericolo di apparire sempre più ai popoli uno strumento arcaico inadatto a gestire il complesso e superveloce mondo contemporaneo, rischiando - ahimè - di finire confinata ai libri di storia delle dottrine politiche come mero oggetto di studio.

Sul piano più squisitamente geo-politico, la mancata riorganizzazione della "governance" mondiale e di quella interna alle democrazie potrebbe significare per l'Europa - a seguito di una probabile prevalenza delle tendenze isolazioniste americane, soprattutto nel caso di un ritorno alla Casa Bianca di Trump o di un suo accolito - trovarsi un giorno di fronte alla Cina nella scomoda posizione di sottomissione in cui si trovò la Grecia rispetto all'Impero Romano, con gli Europei condannati ad un ruolo ancillare e sottomesso (stimati, ma deboli, precettori dei rampolli delle ricche famiglie cinesi?).

**Giuseppe Morabito:** trovo molto appropriato il titolo del nostro Dialogo Diplomatico con il riferimento al multipolarismo. Non era scontato, viste le voci che si alzano per cancellare, da un punto di vista geopolitico beninteso, la Russia dalla faccia della terra. Il mondo di oggi è e resta multipolare, con tutte le difficoltà connesse alla sua gestione.

Sono d'accordo che il vero problema sia quello di costruire una nuova "governance" mondiale. Una "governance" politica ed istituzionale che non riesce a decollare, non solo per colpa dei sovranismi, ma per la gelosia delle Nazioni, come ha detto il Presidente Fassino. Esiste una radicata diffidenza verso le istituzioni internazionali da parte degli Stati. Un paradosso, dal momento che si parla di rilanciare il multilateralismo, sia pure rinnovandolo. Una "governance" adatta ai tempi non si realizza però in un giorno: nel frattempo cosa facciamo? Si lascia che la guerra in Ucraina continui, con il rischio che sfugga di mano e con la certezza di crescenti danni, difficili da riparare, al sistema di convivenza internazionale? Oltre all'Ucraina, aggredita ed invasa, ed ai diritti degli ucraini a vivere in pace nel loro Paese, vi sono altre realtà che non possiamo ignorare, legittime aspettative e diritti dei quali dobbiamo tenere conto. Ci sono i bisogni e le aspirazioni degli italiani. Non tutti hanno pensioni d'oro e redditi elevati, e gli effetti della crisi ucraina pesano sempre di più nelle tasche dell'italiano medio e sulle imprese. Se non ne teniamo conto finisce che si perdono le elezioni. Poi ci sono altri Paesi, quelli particolarmente affetti dalle conseguenze del conflitto: ad esempio i Paesi a basso o medio reddito, fortemente tributari dalle importazioni di cereali o da quelle energetiche. Il Segretario Generale ha citato l'Albania e la Turchia, ma se ne possono citare molti altri, come l'Egitto. Se in Egitto la gente affamata manifesta il suo scontento, scende nelle strade, magari viene persino strumentalizzata da gruppi islamici radicali, che facciamo? Intervendiamo militarmente? Infine ci sono le grandi questioni che ci riguardano tutti direttamente: in primo luogo il cambiamento climatico e la riduzione nella crescita del PIL mondiale. Per quanto riguarda il cambiamento climatico si parla di riaprire (sia pure provvisoriamente, ma quanto provvisoriamente?) le centrali a carbone che come tutti ormai sanno sono particolarmente inquinanti. Uno potrebbe domandarsi: finora abbiamo scherzato? I defatiganti negoziati dell'anno scorso che hanno portato ad una svolta nella lotta al cambiamento climatico sono stati inutili? La decrescita del PIL mondiale, ripresosi faticosamente dopo la pandemia di covid-19, penalizza tutti ed in particolare i Paesi più poveri. Avremo meno risorse per la salute, l'istruzione, la lotta alle disuguaglianze. Più povertà e maggiori disuguaglianze tra gli Stati ed all'interno degli stessi Stati, significa maggiore instabilità. Questa potrebbe comportare un aumento delle spese militari - i segnali in questo senso ci sono già - con la conseguenza di sottrarre ulteriori risorse agli scopi civili e senza nessuna garanzia di creare maggiore sicurezza; anzi il rischio è che avvenga il contrario.

Tutti a parole vogliono la pace e sono disposti a negoziare. Troppo facile accusare la Russia (o l'Ucraina, o l'Occidente) di cattiva volontà. Dobbiamo porci una domanda: qual è il momento opportuno per avviare un processo negoziale che metta la parola fine alla guerra russo - ucraina? Lascio da parte le teorie particolarmente belliciste presenti in alcuni settori della NATO. Una tesi accreditata è che si dovrebbe negoziare quando la Russia avrà ottenuto una sorta di “vittoria mutilata” e quindi quando il fronte NATO – UE non sarà troppo debole nel far sentire le sue ragioni a Mosca. Questo non in un’ottica moralistica (hai aggredito e ora la paghi), ma nell’ottica che bisogna far capire alla Russia che non è possibile continuare in politiche aggressive altrimenti i rapporti internazionali diventano ingestibili. Un segnale dato alla Russia affinché la Cina intenda e ci pensi bene prima di lanciarsi in avventure, ad esempio per annettersi Taiwan. La mia opinione è che non si debba tardare troppo nel cercare di aprire canali di dialogo effettivi. E’ morta l’illusione che il commercio internazionale avrebbe diffuso la democrazia, né la democrazia può essere imposta, bensì si diffonde attraverso il dialogo. L’esempio della vecchia Ostpolitik è emblematico a tale proposito. Inoltre, il negoziato ed il dialogo sono il migliore antidoto alla guerra ed all’incancrenirsi dei conflitti, la cui durata ed il cui esito con il passare del tempo diventano sempre più incerti. Più la guerra dura più sarà difficile una riconciliazione. Qui però sorge un altro problema. Visto che Russia non ci vuol sentire, chi dovrebbe avviare un negoziato che ponga fine alla guerra in Ucraina? Gli Stati Uniti? La UE? Chi nella UE? La saldezza delle relazioni transatlantiche corre il rischio di essere messa a dura prova se il conflitto continua. Già si è visto che il peso delle sanzioni ricade di più su alcuni Paesi (come Italia e Germania) e molto di meno su altri (Stati Uniti). In mancanza di meccanismi correttivi e compensativi, come quelli adottati per il covid-19, che non è affatto detto che possano essere replicati per l’attuale crisi, la coesione dell’Alleanza Atlantica ne risentirebbe e quindi ne risentirebbero gli attuali equilibri internazionali. C’è poi un secondo aspetto. Di fronte ad una crisi anomala come questa (la NATO reagisce militarmente, sia pure in maniera indiretta, nei confronti di un attacco ad uno Stato che non è membro dell’Alleanza), gli attuali meccanismi decisionali appaiono inadeguati, dato che non permettono di individuare, con la rapidità ed il consenso richiesti, un vero negoziatore, anche solo per sondare l’Ucraina, ma soprattutto la Russia, su come avviare un negoziato serio per uscire dal conflitto. In altre parole rischiamo di restare imprigionati nella “gabbia” delle relazioni transatlantiche, senza riuscire a trovare una via di uscita negoziale. Un caso emblematico nel quale le istituzioni multilaterali, anziché essere levatrici di soluzioni politiche, rischiano di paralizzarci. Non aiuta in questo un linguaggio volto a demonizzare l’avversario: “macellaio”, “tiranno”, ecc. Se l’avversario incarna il male diventa poi quasi impossibile negoziare con lui.

Si è detto che i tempi del parto di una nuova “governance” non saranno brevi. Non lo saranno nemmeno quelli di una nuova architettura di sicurezza e di cooperazione in Europa della quale ora si comincia a parlare. Quello che è imprescindibile è tornare a dare priorità alla politica in generale ed alla politica estera in particolare. Non una politica estera urlata e più contatti diretti tra gli attori della politica internazionale saranno necessari per trovare un punto di incontro, una base sulla quale discutere ed accordarsi e definire i nuovi equilibri ed alleanze internazionali che ci attendono.

Nel mondo multilaterale reso ancora più competitivo dalla globalizzazione che ha amplificato la concorrenza degli Stati, non solo per quanto riguarda l’egemonia politica o la protezione della propria sfera di interessi alla quale ciascuno aspira, ma anche per quanto riguarda il controllo delle materie prime, a cominciare dall’energia e dalle terre rare, dobbiamo tenere i piedi per terra ed abbandonare l’illusione pericolosa della centralità occidentale. Il mondo di oggi non è più quello della fine dell’URSS. Il voto alle Nazioni Unite sulla condanna della Russia ha visto tra gli astenuti Paesi importanti, come la Cina, l’India, il Pakistan, il Sudafrica, e tanti altri Paesi africani ed asiatici. I Paesi OPEC, da parte loro, pur in gran parte sostenendo le sanzioni, non si sono affrettati a dichiarare che erano disposti a produrre più gas e petrolio per compensare le importazioni russe. La verità è che l’Occidente in quanto tale e gli Stati Uniti in particolare, non sono sempre ben visti nel resto del mondo: troppo stridenti sono le disuguaglianze economiche e troppo contrastanti certi interessi a cominciare dalla lotta al cambiamento climatico e dalla gestione dei flussi migratori.

Hanno aggravato la situazione, nel mondo posto confronto Est-Ovest, interventi militari considerati di tipo neo coloniale, come in Libia, o comunque disastrosi come in Iraq ed inconcludenti come in Afghanistan.

C'è poi un aspetto, tutt'altro che secondario, che riguarda i nuovi attori internazionali, quelli apparsi sulla scena negli ultimi anni, che forse non ci siamo abituati ad accettare quali interlocutori credibili o dai quali è difficile prescindere. Nella ricerca di nuovi equilibri internazionali ed alleanze dobbiamo ripartire da questi interlocutori.

Lascio da parte la Cina, che merita un discorso a parte. Mi limito solo a dire che la questione cinese, a cominciare dalla corsa allo sviluppo di quelle che sono considerate le tecnologie del futuro (che possono anche avere applicazioni militari), non può essere elusa e deve essere ripresa dopo l'eclissi nei rapporti internazionali causata dal conflitto in Ucraina. C'è un importante Paese islamico, membro della NATO, come la Turchia che ormai gioca in politica estera a tutto campo, amica e rivale degli stessi Paesi a seconda delle circostanze e non più relegata ai rapporti con l'Europa e con una parte del Medio Oriente: una Turchia che, solo in Africa, ha ora 49 Ambasciate! C'è la nuova realtà rappresentata da alcuni Stati del Golfo, come il Qatar e più recentemente gli Emirati Arabi Uniti, che si muovono con agilità ed incisività al di fuori della regione di appartenenza e svolgono un ruolo nelle relazioni internazionali inimmaginabile fino a pochi anni fa. C'è Israele che, dopo la firma degli Accordi di Abramo, ha assunto, per la prima volta dalla sua fondazione, un diverso profilo internazionale, non più ascrivibile tout court a quello di un Paese occidentale preoccupato solo della propria sicurezza: un Paese particolarmente presente nelle relazioni economiche e commerciali grazie anche allo sviluppo delle sue industrie high tech. C'è l'incognita dell'India, che ormai ha tassi di crescita del PIL ben superiori a quelli cinesi e che in prospettiva potrà destinare maggiori risorse alla difesa. C'è l'Iran che, anche a causa della crisi ucraina, non può restare congelato per sempre nel ruolo che gli è stato affidato, e che ha accettato volentieri, di "spoiler": un Iran che deve invece essere chiamato a svolgere un ruolo responsabile e di maggior peso in campo internazionale.

Si potrebbe continuare all'infinito. Quello che conta rilevare è che il mondo è radicalmente cambiato. Una cinquantina di anni fa Nixon, citato da Kissinger in *World Order*, in una intervista con *Time* disse che era più sicuro un mondo composto da Stati Uniti, Europa, Unione Sovietica, Cina e Giappone più o meno egualmente forti e che si controbilanciavano, anziché un mondo composto da una sola super potenza, gli Stati Uniti. Il mondo che aveva in mente Nixon è durato fino alla fine dell'URSS e da allora tutto è cambiato. L'importante è esserne consapevoli e pronti ad affrontare le sfide di una politica estera in perenne movimento.

**Adriano Benedetti:** inizio questo mio breve intervento formulando un vivo ringraziamento ai due illustri oratori che hanno brillantemente introdotto il dibattito.

Negli anni '60 mi trovavo per un periodo di approfondimento accademico all'università di California, Santa Barbara, e ricordo che nel corso di una lezione sulle relazioni internazionali venne enunciata l'idea che, al di là delle gravi tensioni che periodicamente punteggiavano il rapporto Est-Ovest, si stava in realtà lentamente delineando una tendenza di pace fra i due contendenti che avrebbe alla fine condotto alla inaugurazione di una nuova era di cooperazione nel mondo. La previsione, per quanto incerta apparisse all'epoca, era certamente fondata ma non teneva conto dell'estrema volubilità delle vicende umane e dei rapporti di forza fra le nazioni: talché ci troviamo ora in un momento di gravissima crisi internazionale, che può degradare in ogni momento in un incontrollato scontro fra i due schieramenti.

La reazione dell'Occidente alla guerra scatenata dalla Russia contro l'Ucraina è stata inattesa per la sua fermezza e consistenza.

Certamente non era stata prevista dal presidente russo Vladimir Putin che, negli ultimi anni, era andato moltiplicando le sue affermazioni pubbliche circa il tramonto dell'Occidente stesso e la sua incapacità di reggere il confronto con le potenze antagoniste, innanzitutto la Russia e la Cina. Ciò che colpisce è la difficoltà che ha avuto l'Occidente a dare credito a tali affermazioni: a tal punto

era profonda la convinzione - condivisa anche da chi sta parlando - che esse non preludevano ad un'irrimediabile iniziativa sul terreno. Alla luce di tutto questo assumono in particolare una luce sinistra i propositi di profondi cambiamenti nell'Est europeo di cui si era fatta interprete Mosca negli ultimi mesi prima dell'inizio del conflitto avviato il 24 febbraio scorso, allorché si era affacciato il disegno di costringere i paesi dell'Est Europa a lasciare la NATO e ad abbracciare un neutralismo ovviamente sensibile alle esigenze russe.

Nel giro di poche settimane la prospettiva strategica è radicalmente mutata: la volontà occidentale a resistere alle pressioni russe si è concretamente delineata, l'alleanza attraverso la NATO si è riproposta nella sua ineludibile necessità e il rapporto con gli Stati Uniti ha ritrovato quel carattere di insostituibile valenza che gli sviluppi politici sulle due sponde dell'Atlantico nel corso degli ultimi due decenni avevano affievolito.

C'è solo da sperare che la ritrovata convergenza all'interno del campo occidentale mantenga nel tempo il suo vigore in vista delle nuove sfide - una volta in qualche modo ricomposto o congelato il gravissimo dissidio con Mosca - che la dialettica di potenza riserverà agli Stati Uniti e agli alleati europei nell'Estremo Oriente.

**Stefano Ronca:** l'On. Fassino all'inizio del suo intervento ha fatto riferimento ai "due cigni neri" che tuttora aleggiavano sulla scena internazionale: Covid e conflitto in Ucraina.

- *Per quanto riguarda il Covid* trovo interessante osservare come l'essere umano si adatti rapidamente a nuove situazioni e muti rapidamente attenzione ed ordine di priorità. Il Covid mi sembra oggi in dissolvenza dagli schermi malgrado continui a provocare un alto numero di vittime in molti paesi. Trovo interessante notare che le conseguenze del Covid hanno determinato pulsioni in direzioni diverse. La pandemia ha creato una forte spinta alla coesione fra paesi, istituzioni mediche e centri di ricerca a livello globale nella condivisione di informazioni e scoperte. Ma abbiamo anche rilevato forti pulsioni alla frammentazione. All'inizio della crisi, infatti, è stato evidente il pericolo derivante dall'affidarsi a fonti di approvvigionamento lontane per dotazioni mediche, medicinali e apparecchi sanitari. Ecco, dunque, che si sta creando anche una forte tendenza contraria alla condivisione, dovuta alla necessità di dotarsi, in vista di prossime crisi, di capacità autonome a livello regionale e nazionale (basta menzionare la carenza di respiratori, mascherine, farmaci antinfiammatori ed anti-virali originata da egoismi nazionali nelle fasi più acute della pandemia).

- *Le asimmetrie delle conseguenze della crisi in Ucraina:* Di fronte all'attuale invasione dell'Ucraina, Europa e Stati Uniti si trovano ovviamente dallo stesso lato sul piano ideologico. Tuttavia, sul piano strategico ed economico essi non subiscono le stesse conseguenze dalla crisi che deriva dalla guerra.

A differenza dell'Europa gli Stati Uniti sono produttori di petrolio e gas e su quel piano non subiscono conseguenze negative in pari misura. Sul piano geo-strategico un conflitto di lunga durata in Ucraina indebolisce ed espone ad un alto rischio la Russia e l'Europa, ma consente a Washington di dedicarsi maggiormente ai rischi provenienti dalla Cina. Credo dovremmo essere consapevoli di questa realtà nell'assumere decisioni rilevanti. Qualcuno non esclude, infatti, che potrebbe instaurarsi in Europa una "proxi-war" fra Stati Uniti e Russia.

- *Il costo delle sanzioni per l'Italia:* Mosca, per quanto riguarda le sanzioni, ha sviluppato negli ultimi anni una certa resilienza. Il 50% degli asset all'estero le sono stati congelati. Tuttavia, il prezzo del gas e del greggio aumenta accrescendo i suoi introiti. Gli acquirenti devono invece moltiplicare l'esborso per acquistare gas e petrolio. Ecco, quindi, che l'efficacia delle sanzioni è ridotta. Il rublo si è riapprezzato rapidamente nelle scorse settimane e l'economia russa non va così male come ci si aspettava. Il PIL russo calcolato dall'Economist di oggi è del 5% più alto dello scorso anno. Non sottovalutiamo la capacità di sopportazione della Russia, di pressioni esterne, che potrebbero essere fra l'altro funzionali alla permanenza del regime di Putin.

- *Putin:* alcune considerazioni sul ruolo sull'immagine di Putin che per molti anni ha goduto dell'ammirazione di buona parte dell'opinione pubblica populista in Europa e che ha subito

all'estero un colpo notevole. La figura del capo risoluto che decide in fretta e supera le lentezze e le incertezze della democrazia dovrebbe entrare in crisi. Ma ciò non è confortato dalla recente conferma del Premier Orban in Ungheria, dai risultati elettorali in Serbia e dalla crescita di consenso per Marine Le Pen. Come immaginiamo il ruolo di Putin se resterà leader della Russia dopo la fine di questa guerra? Molti pensano che si dovrebbe trovare una via d'uscita non umiliante per lui, una sorta di "*face saving solution*" anche di fronte all'opinione pubblica russa per cercare di prevenire sue iniziative ancora più sconsiderate. E' comunque difficile immaginarlo di nuovo seduto in un consesso internazionale (ad esempio il G20) come se nulla fosse successo anche in presenza di un accordo per il cessate il fuoco in Ucraina.

Da una lettura del discorso di Putin del 24 febbraio e di una recente intervista al suo mentore Alexander Dugin, con l'attuale conflitto in Ucraina la Russia si sta opponendo al potere unilaterale dell'Occidente. Un potere che non è solo politico e militare ma soprattutto culturale ed etico. L'enfasi di questi ultimi si concentra sugli aspetti della decadenza occidentale ove spiccano, per Dugin e per lo stesso Kirill, derive LGBTQI+ ed una pervasiva corruzione morale in ogni campo. È convinzione della leadership russa che la Cina, l'India, il Brasile, l'Islam in generale condividano questa visione e che sosterranno Mosca nella lotta contro l'Occidente destinato ad essere inevitabilmente sconfitto. Credo che dovremmo osservare con attenzione le percezioni di vari paesi extra europei per capire quale sia l'influenza su di essi dell'attuale nazionalismo antioccidentale della Russia.

- *Le garanzie alla neutralità dell'Ucraina:* Il Ministro di Maio ha nuovamente affermato ieri che l'Italia sarà tra i garanti della neutralità dell'Ucraina. Siamo certi di poter accettare i rischi che derivano dagli impegni di tale garanzia? Cosa dovrebbero fare i garanti alla luce di violazioni territoriali che dovessero verificarsi dopo l'auspicabile cessate il fuoco?

**Ettore Sequi:** vi ringrazio molto per tutti i vostri interventi. Cercherò, in questa replica, di portare al tavolo della discussione alcuni spunti per rispondere ai molti importanti nodi che avete sollevato: intanto sulle implicazioni del conflitto in corso in Ucraina; poi sull'evoluzione del rapporto tra democrazie e autocrazie nei prossimi anni; quindi dell'evoluzione della *governance* globale, che per noi significa sia il destino di quell'ordine multilaterale basato sulle regole sorte dopo il 1945, sia – direi soprattutto – le sorti del processo di integrazione europea.

Partiamo dalle implicazioni che la guerra ha già avuto sugli equilibri e su alcuni sistemi di alleanze. È probabile che la scelta di Mosca non abbia tenuto conto di alcune eventualità. Tra di esse, rientra la forte e coesa risposta messa in campo dai Paesi occidentali, uniti nel condannare l'aggressione della Russia e reagire con robusti interventi sanzionatori.

Si tratta di decisioni che - per le loro ripercussioni domestiche - non sono da ritenersi scontate, e danno un'idea di quanto la comparsa di una minaccia esterna sia stata in grado di compattare l'Occidente.

Tra i più visibili effetti collaterali positivi della crisi possiamo certamente annoverare il ricompattamento del "fronte interno" europeo, seguendo in realtà una tendenza già emersa in passato, sia dopo la Brexit, sia all'apice della lotta contro la pandemia. C'è stata una significativa unità di intenti nel concordare e applicare le sanzioni contro Mosca.

Sono state approntate misure di aiuto inedite all'Ucraina, infrangendo persino il tabù degli aiuti militari. È stata mostrata una grande solidarietà nei confronti delle popolazioni ucraine, attivando strumenti finora congelati, come la Direttiva sulla protezione temporanea. In generale, ci troviamo oggi con un'Europa rafforzata nella coesione tra i suoi popoli e più consapevole di una sua efficace capacità d'azione collettiva.

Ma la guerra ha rilanciato senza dubbio anche il ruolo della NATO, dopo l'errata percezione di debolezza e le difficoltà connesse al precipitoso ritiro dall'Afghanistan della scorsa estate – circostanze queste che pure non vanno sminuite, come giustamente osservavano Gabriele Checchia, Patrizio Fondi e Stefano Ronca.

Se la mossa di Putin mirava a dividere gli alleati occidentali, il risultato per ora sembra l'esatto opposto.

D'altro canto, la guerra ha messo in luce gli effetti di due tendenze del sistema internazionale all'apparenza contraddittorie e riprendo qui ciò cui faceva cenno l'Ambasciatore Cavalchini e molti altri vostri interventi: anzitutto, la crescente interdipendenza globale e il manifestarsi di nuove fratture politiche; su tutte, la contrapposizione tra democrazie e autocrazie, ma anche tra regioni in tumultuosa crescita demografica e aree di preoccupante denatalità, come la nostra. Così, se l'interdipendenza – commerciale, finanziaria, climatica, energetica – tende a unire i Paesi, richiedendo un'adeguata *governance* multilaterale, la contrapposizione in gruppi divide, rendendo più difficoltosa se non impossibile la cooperazione.

Il decisore politico si trova evidentemente di fronte a un dilemma. Da un lato, l'interdipendenza non può essere ridotta a costo zero nel breve termine, perché genera benefici economici e mantiene tutti i grandi *player* agganciati a un interesse comune (aumentando anche l'efficacia delle contromisure contro un Paese che non rispetti le regole). Dall'altro, la funzionale cooperazione con Paesi non-democratici include dei compromessi e un tasso di imprevedibilità che non possiamo ignorare.

La sfida politica è pertanto duplice. In primo luogo, è ormai evidente che l'interdipendenza pone dei costi non solo economici, e va quindi governata e affiancata dalla ricerca di una maggiore autonomia - nei campi dove risulta strategicamente necessaria e possibile.

In secondo luogo, ci viene chiesto di decidere come coltivare il dialogo con i regimi non-democratici, scegliendo di volta in volta il trade-off tra fermezza e apertura. Nel graduare questa difficile eppure necessaria risposta politica, possiamo attingere a esempi efficaci del passato. E ringrazio l'Ambasciatore Ortona per l'opportuno riferimento a quanto accadeva nella CSCE/OSCE nei rapporti con l'URSS. Bisogna al tempo stesso riconoscere le peculiarità di quel sistema basato su un rigido equilibrio bipolare, che oggi non esiste.

Ciò che è certo - e torno all'intervento dell'Ambasciatore Cavalchini - è che la pandemia e la guerra ci hanno ricordato come queste non siano questioni politiche distanti dalla vita dei cittadini. Le scelte che a riguardo verranno prese - sia come Italia sia come UE - saranno quindi fondamentali per il futuro e il benessere delle nostre società.

La politica estera si ritrova a operare all'interno di un sistema che sta conoscendo una crescente competizione e un ritorno alla politica di potenza. Un sistema che siamo soliti definire multipolare, che mostra in questo momento una fase di scontro immediato e acuto con la Russia sullo sfondo di una crescente rivalità strutturale tra Cina e Stati Uniti.

In un sistema del genere le regole dell'ordine internazionale liberale vacillano, l'attivismo delle potenze regionali aumenta e si inasprisce la competizione tra le potenze principali. A fronte di tutto questo, gli equilibri geopolitici che abbiamo conosciuto negli ultimi decenni diventano più instabili. Un'instabilità che, unita all'interdipendenza, amplifica la complessità e l'incertezza del sistema con il quale ci confrontiamo, come giustamente osservavano l'Ambasciatore Benedetti e l'Ambasciatore Morabito.

È uno scenario critico, cui un Paese come l'Italia deve guardare con attenzione, per i maggiori rischi che comporta, ma anche con la prontezza di cogliere le opportunità che pure si manifesteranno. Rimane un fatto incontrovertibile che tra i suoi primi interessi il nostro Paese debba porre la salvaguardia di un ordine internazionale pacifico, fondato sul multilateralismo e sul rispetto delle norme. L'Italia appartiene saldamente al campo occidentale, che ha nella cooperazione transatlantica il suo perno. Si riconosce nei suoi valori e nelle sue finalità di sicurezza e sviluppo. Continuerà a dare il suo fondamentale contributo affinché i primi siano difesi e diffusi, le seconde conseguite.

Per tracciare una direzione strategica, bisogna partire da questi capisaldi e ragionare poi sia sulla natura del sistema che desideriamo promuovere, sia sugli equilibri geopolitici che vogliamo ricercare. Le due visioni vanno di pari passo e si influenzano a vicenda.

Se guardiamo all'Italia e alla sua visione del sistema di alleanze, identifichiamo uno schema a cerchi concentrici - per lo meno tre - nei quali coesistono e si sovrappongono diverse prospettive.

Il sistema è costituito da un piano globale, nel quale ritroviamo tutti i rapporti con i Paesi occidentali. Al suo interno, troviamo l'insieme delle relazioni transatlantiche tra l'Europa e gli Stati Uniti. E infine, al centro del sistema, si colloca l'Unione europea, con i suoi processi di integrazione e cooperazione.

Il primo cerchio guarda a tutti i Paesi accomunati dall'adozione dei principi attribuiti alla tradizione occidentale: libertà individuali, diritti umani, stato di diritto, economia di mercato, ecc. Tutte precondizioni essenziali, come diceva anche Laura Mirachian, della democrazia liberale, che sono poi anche i cardini dell'ordinamento europeo da tutelare e ripristinare nella loro integrità, anche a fronte di certe recenti tendenze in senso contrario in alcuni Stati Membri dell'Europa orientale.

Come dicevamo, le democrazie non sono solite farsi la guerra tra di loro. Non per un velleitario pacifismo, ma perché il loro modello di libertà e prosperità è la migliore garanzia della loro sopravvivenza. Però, esse non sono immuni alle conseguenze della competizione e della conflittualità che possono generarsi a livello internazionale. Ovvero: esiste un evidente nesso tra il grado di sicurezza internazionale e l'affermarsi di sistemi democratici a livello nazionale.

Io credo che le democrazie occidentali possono fare molto insieme: dal mantenimento della pace internazionale, alla promozione della stabilità e della resilienza interna ai Paesi, dalla lotta al terrorismo agli sforzi per contrastare la proliferazione nucleare. Non è una strada in discesa. Bisogna conciliare valori e interessi, accettando anche alcuni compromessi. Resta, tuttavia, un percorso obbligato e in questi giorni ne abbiamo la prova.

Evidentemente - lo ripeto e convengo con quanti di voi hanno sollevato il tema - una vera sfida per l'Italia e per gli altri Paesi occidentali sarà quella di evitare un generalizzato scontro ideologico con i diversi regimi autocratici e, laddove possibile ed entro certi limiti, coltivare un dialogo che però non tradisca i nostri principi.

Il secondo cerchio, più interno, è quello transatlantico, che gravita attorno alla NATO come architrave del suo sistema di sicurezza e difesa. La guerra ci ha confermato che continuerà a esserlo anche nei prossimi anni. In queste settimane, l'aggressione russa dell'Ucraina ha nuovamente infiammato il fianco est dell'alleanza.

Sullo sfondo, come accennavo, resta la competizione tra gli Stati Uniti e la Cina, che pure rappresenta una delle principali dinamiche dell'attuale sistema internazionale. Non ci troviamo ancora di fronte a un nuovo bipolarismo, per tanti motivi, ma le frizioni tra Washington e Pechino rischiano di prendere sentieri pericolosi, ricchi anch'essi di equilibri instabili e di trappole, come ci ricordava Patrizio Fondi.

A fronte di tutto ciò, insisto ancora sul concetto di "prontezza". È indispensabile che i Paesi europei si facciano trovare pronti, anche riconoscendo l'esigenza di una maggiore condivisione delle responsabilità.

Al netto di quanto accade in Europa orientale, è prevedibile che una rimodulazione dell'impegno statunitense continuerà a riguardare aree strategiche per gli interessi italiani ed europei. A partire dal Mediterraneo allargato, dove la stabilità dei Paesi e la tutela dei beni comuni richiedono investimenti politici, diplomatici ed economici da parte dell'Europa e dei suoi Stati membri.

Sono d'accordo con gli Ambasciatori Cavalchini e Mirachian che un nostro arretramento, reale o percepito, da queste aree - come quelle del vicinato meridionale, incluso il Sahel, o dei Balcani occidentali - verrebbe inesorabilmente colmata da altri attori, le cui agende divergono dai nostri interessi.

La sfida che abbiamo di fronte è accrescere l'attrattiva del partenariato con l'Italia e con l'Unione Europea - basato su sicurezza, prosperità e, aggiungo, progresso scientifico condivisi - rispetto ai vantaggi di breve periodo offerti da altri attori, le cui politiche si stanno rivelando - nella migliore delle ipotesi - infide e destabilizzanti. Questo significa una Unione Europea - il nostro

terzo cerchio concentrico - più capace e autonoma nel provvedere alla propria sicurezza, anche nell'interesse stesso della NATO e degli USA.

Proprio la ritrovata unità di intenti all'interno dell'Unione dinanzi alle vicende ucraine può fungere da catalizzatore nei confronti di questi processi, che pure vanno inquadrati in una prospettiva di medio-lungo periodo.

Già mi sono soffermato in apertura - e lo abbiamo ascoltato dallo stesso Presidente Fassino - sul perseguimento di un'autentica autonomia strategica europea. Per me deve rappresentare un valore aggiunto proprio per mantenere e dare concretezza alla sintonia transatlantica. È di questo che parliamo quando ci occupiamo di politica energetica, o di autosufficienza alimentare o di sovranità digitale. L'idea che l'Europa debba rafforzare la propria autonomia strategica - quantomeno per quel che riguarda l'energia - è ormai ampiamente condivisa.

Ma, come accennavo, la reazione europea alle ripercussioni umanitarie di quanto accade in Ucraina ha dimostrato anche che il principio di "solidarietà" possa essere concretamente applicato alla gestione del fenomeno migratorio all'interno dell'Unione. Vero è che rispetto alle masse di rifugiati ucraini che si stanno riversando verso gli Stati Membri la tendenza è quella di promuovere una redistribuzione di massa su basi pragmatiche o informali, secondo un approccio favorito dalla sostanziale libertà di movimento che viene loro eccezionalmente concessa. Per l'Italia sarà importante vigilare e adoperarsi affinché da questa "eccezionalità" si tragga lo slancio per riportare il negoziato migratorio sul binario di un duraturo bilanciamento proprio fra solidarietà - che non può essere un valore *una tantum* - e responsabilità, attuato tramite un meccanismo formale di ricollocamento, come contropartita di maggiori controlli sui movimenti secondari.

Un altro tema essenziale che vorrei affrontare, in connessione con i fatti di queste settimane, è quello dell'allargamento dell'UE. In tanti avete giustamente sollevato questo tema, specie con riferimento ai Balcani Occidentali. I *leader* degli Stati Membri, riuniti a Versailles per il Consiglio Europeo, hanno inviato un messaggio coeso di incoraggiamento nei confronti dell'Ucraina, e, seppur di riflesso, della Moldavia e in parte della Georgia.

Certo, si tratta di un incoraggiamento che va inquadrato nelle procedure previste dai Trattati, ma c'è comunque un riconoscimento della legittimità delle aspirazioni europee di Paesi nei confronti dei quali fino a ieri prevaleva una forte e maggioritaria reticenza, dettata anche da ragioni geopolitiche in relazione ai rapporti con Mosca. La prospettiva di un'eventuale adesione di questi Paesi non è di breve termine, ma non tende neanche all'infinito. C'è poi un effetto indiretto più immediato: si rafforzano le aspettative di altri candidati e aspiranti candidati che erano impegnati già da prima nel percorso di adesione. Per una sorta di carambola politica, l'apertura a Kiev dovrebbe proprio ridare slancio ai negoziati con i Paesi dei Balcani occidentali.

Questi scenari pongono l'Unione dinanzi a dilemmi che non sono soltanto "geopolitici", ma anche di evoluzione istituzionale. Maurizio Melani ha pienamente ragione. In un futuro non troppo lontano, l'UE potrebbe arrivare a contare 32, forse persino 35 membri, con un impatto considerevole sulle sue politiche interne e sulle sue stesse dinamiche "costituzionali". Bisognerà rimettere mano agli strumenti e alla gestione della politica di coesione, senza considerare le esigenze di mantenere efficiente le procedure decisionali dell'Unione. Tutte questioni che debbono essere affrontate oggi e senza perdere altro tempo, anche avendo il coraggio di riaprire il cantiere delle riforme dei Trattati e a tornare a riflettere sulle prospettive di un'integrazione "a geometrie variabili". Sono temi che stanno prendendo piede, sia pure con le peculiarità di questo esercizio che avete messo in evidenza, anche nel dibattito della Conferenza sul Futuro dell'Europa. Ma è importante che siano posti al più alto livello intanto da un nucleo forte e avanzato di Stati membri lungimiranti, tra i quali certamente l'Italia.

Ritengo, d'altra parte, che all'Unione non manchino le risorse, anche economiche, per poter sostenere un rilancio del processo d'integrazione ancor più ambizioso e commisurato alle esigenze dei tempi che si prospettano. La crisi ucraina sembra aver favorito un definitivo superamento di una delle eredità più pesanti della crisi finanziaria 2008-2012: la contrapposizione fra nord e sud Europa. Sotto questo profilo, ha consolidato una tendenza già emersa in piena pandemia, con le

decisioni coraggiose adottate dalla UE per contrastare gli effetti economici del COVID 19: sospensione del patto di stabilità, *temporary framework* sugli aiuti di Stato, Next Generation EU, SURE. Certo, permangono sensibilità e approcci differenti, ma ormai c'è generale concordia sulla necessità di ingenti investimenti per far fronte alle sfide poste dalle transizioni e dalle esigenze di sicurezza e difesa. Si fanno via via più sbiaditi - e meno difendibili - i richiami a un ritorno alle dinamiche del decennio passato, che contrapponevano presunti "virtuosi" a presunti "reprobi". Non sappiamo se sarà sufficiente a impostare in maniera corretta la riforma della *governance* dell'Eurozona, ma sicuramente è un buon punto di partenza per superare le polemiche e le incomprensioni del passato.

C'è poi il versante puramente securitario relativo alla creazione di una difesa europea, intesa per ora all'interno di un percorso funzionalista classico, con la creazione di capacità condivise che dovrebbero anche favorire una progressiva convergenza politica. In questo, la strada che dovrà percorrere l'Unione è ancora lunga e molto dipenderà, come dicevo in apertura, dall'attuazione degli impegni presi con la *Bussola strategica*.

Sarà intanto necessario sostenere il processo attuativo con un'adeguata supervisione dei vertici di un nucleo forte e coeso di Stati Membri che ne alimenti la volontà politica. Quest'ultima è essenziale per favorire il necessario coordinamento degli sforzi di compromesso e di sintesi, in molteplici pertinenze della sovranità nazionale, che saranno richiesti. Ma i potenziali benefici sono evidenti se si vuole un'Europa ancora capace di incidere sulle relazioni internazionali, a beneficio dei suoi interessi e di quelli del fronte occidentale.

Ciò, tra l'altro, ci consentirà di ridurre la frammentazione dell'industria europea della difesa e, dunque, di sviluppare i prerequisiti fondamentali per qualsiasi forza credibile: le capacità militari di nuova generazione e i cosiddetti abilitanti strategici.

A mio avviso, è in questa prospettiva – per rispondere anche alle osservazioni dell'Ambasciatore Menzione – che anche le nuove scelte strategiche della Germania, con l'annuncio di un massiccio piano di riarmo tedesco, potranno essere armonizzate e incanalate verso la tutela di interessi, oltre che nazionali, anche europei.

Per questo, sarà fondamentale trovare le formule e i meccanismi giusti per assicurare che la difesa europea cresca in piena complementarità con l'alleanza transatlantica. Sarebbe altrimenti una contrapposizione dannosa, che ci renderebbe più deboli e soli.

Ho parlato di tre cerchi concentrici, ma c'è un collante di realismo politico che deve assicurare coerenza di indirizzi e di obiettivi alla nostra presenza attiva in ciascuno di essi. Questo collante passa, come dicevamo, per la partecipazione a formati ristretti che sempre più orienteranno le scelte sostanziali sui principali dossier di politica internazionale. Regoleranno a monte, come giustamente osservava Gabriele Checchia, i termini, talvolta di compromesso, nelle situazioni di crisi. Costituiranno il criterio fattuale che definisce gli attori che più contano sulla scena mondiale. Da questa angolatura, evidentemente la partecipazione al formato QUINT è indispensabile.

Questa tendenza alla costituzione di formati, già visibile a partire dai primi anni duemila - talvolta anche a scapito del nostro Paese - sarà sempre più accentuata, quanto più il sistema internazionale evolverà in questa direzione multipolare. C'è una tendenza del "balance of power" che torna a essere regolato anche sulla base di "concerti" tra le potenze. A mio avviso, ci sono già molte delle premesse di quello scenario evocato da Richard Haass, che ha citato Patrizio Fondi.

Non è evidentemente il migliore dei mondi possibili. L'ideale sarebbe di rifuggire da queste "camere di compensazione" informali, riconducendone l'attività entro schemi multilaterali canonici. Ma dinanzi al dilemma dell'inefficacia o dell'intempestività, e comunque in ogni circostanza in cui siano toccati i nostri interessi fondamentali, l'Italia non dovrà restarne fuori. Anche perché siamo convinti che possiamo portare uno straordinario valore aggiunto, che deriva dalla nostra capacità progettuale e di idee, dagli insegnamenti della nostra storia e dalla nostra tradizione diplomatica, questa sera così ben rappresentata.

Grazie.

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/>

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

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

---

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

**258**

**ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA  
E INTEGRAZIONE DIFFERENZIATA**

(9 maggio 2022)



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

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

258

### ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA E INTEGRAZIONE DIFFERENZIATA

(9 maggio 2022)



*Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Direttore Centrale per l'Integrazione Europea del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Min. Plen. Nicola VEROLA, e del Dott. Federico FUBINI del Corriere della Sera*

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

Maria Assunta ACCILI, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Gabriele CHECCHIA, Luca del BALZO, Patrizio FONDI, Giancarlo LEO, Mario E. MAIOLINI, Maurizio MELANI, Elio MENZIONE, Laura MIRACHIAN, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Ferdinando SALLES.

- 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:** sono molto lieto di accogliere, assieme al Co-Presidente Ambasciatore Casardi e a tutti i soci presenti, il Direttore Centrale per l'Integrazione Europea, Ministro Nicola Verola, da noi molto apprezzato fin da quando iniziò la sua carriera tra noi, e il Vice Direttore del Corriere della Sera, Federico Fubini.

Il tema che trattiamo oggi ha costantemente accompagnato il processo di integrazione europea fin dal primo allargamento dell'allora Comunità Economica all'inizio degli anni '70 al Regno Unito, all'Irlanda e alla Danimarca. Il principio che all'allargamento dovesse accompagnarsi un approfondimento dell'integrazione non ha prevalentemente trovato riscontro nella realtà. Ed anzi i nuovi membri hanno in genere portato elementi di diluizione del processo annunciato dai trattati di una integrazione sempre più stretta, con l'eccezione forse negli anni '80, con gradazioni diverse, di Grecia, Spagna e Portogallo dopo la fine delle loro dittature.

Gli allargamenti successivi, ed in particolare quelli ai paesi dell'Europa Centrale ed Orientale (ma in una certa misura anche quelli precedenti ai tre paesi mediterranei nei quali si affermava la democrazia) rispondevano in gran parte ad una esigenza di carattere politico, di ancoraggio ad un disegno di stabilizzazione e coesione del continente europeo, anche al prezzo di un allentamento delle condivisioni di sovranità che hanno trovato più difficoltà ad affermarsi. Non a caso erano favoriti dagli Stati Uniti, sensibili al primo aspetto ma assai meno a quello di una unione sempre più stretta. Non sono naturalmente mancati anche stimoli di carattere economico, particolarmente rilevanti per la Germania ma non solo, con la spinta a catene del valore vantaggiose nel contesto di una globalizzazione basata sulla distribuzione geografica di diversi segmenti dei processi produttivi possibilmente in un ambito di prossimità e di regolamentazione comune.

Dopo l'ultimo allargamento tra il 2004 e il 2007 con l'appendice croata del 2013 e i suoi problemi di difficile gestione per l'oggettiva diversità dei nuovi membri rispetto agli altri malgrado i grandi sforzi anche finanziari nel decennio precedente per prepararli all'adesione, vi è stato un arresto della propensione ad una ulteriore espansione dell'Unione ai Balcani Occidentali ai quali la prospettiva europea era stata presentata come un elemento del percorso di stabilizzazione e pacificazione dopo i conflitti che avevano insanguinato quella regione.

Il quadro complessivo è tuttavia mutato con l'aggressione russa all'Ucraina e con il favore espresso ad una prospettiva di adesione dell'agredito pur con i tempi molto lunghi e le complesse procedure richieste. In questo caso più che mai la spinta è di carattere politico, anche quale alternativa all'adesione alla NATO ma al tempo stesso di integrazione del paese nel contesto euro-occidentale. Questo ha inevitabilmente ravvivato le aspirazioni dei paesi balcanici, oltre che della Moldavia e perfino della Georgia. Tutti paesi di oggettivo difficile inserimento nell'Unione anche per gli ulteriori squilibri che ne deriverebbero nelle politiche redistributive e di coesione territoriale con effetti particolarmente rilevanti sul piano della politica agricola comune, ed inoltre fortemente nazionalisti e quindi poco propensi a progressive condivisioni di sovranità.

In favore dell'allargamento, con tutte le sue remore, gioca l'esigenza politica di stabilizzazione nel vicinato, anche di fronte alle crescenti presenze in quell'area di soggetti come la Cina, la Russia e diverse componenti del mondo islamico. Ma vi è anche un'altra primaria esigenza politica che la vicenda ucraina ha rafforzato e cioè quelle di costituire una soggettività politica europea in grado di operare efficacemente e rapidamente nel contesto globale caratterizzato da grandi attori di dimensioni continentali, il cui funzionamento richiede quella crescente condivisione di sovranità, eliminando il processo decisionale all'unanimità su aspetti cruciali come la politica estera, la sicurezza e la difesa, gli approvvigionamenti energetici e il contrasto ai cambiamenti climatici, le politiche migratorie, la fiscalità e le politiche sociali.

Occorre conciliare le due dimensioni di fronte all'indisponibilità di molti membri attuali o potenziali ad andare verso una prospettiva che mi è difficile non definire federale, con la consapevolezza delle sensibilità che tale termine suscita.

Le cooperazioni rafforzate e strutturate non bastano a rendere efficace la differenziazione nelle velocità dell'integrazione che a mio avviso si rende sempre più necessaria per affrontare il dilemma

di cui sopra. Una revisione dei trattati, per la quale è comunque richiesta l'unanimità, presenta i gravi pericoli che abbiamo visto in precedenti occasioni nei processi di ratifica.

Vi è quindi da chiedersi se la strada migliore non sia quella di un trattato aggiuntivo a quelli esistenti, e non sostitutivo, tra i paesi che lo vogliono e tra i quali dovranno esservi i maggiori membri dell'Unione, quali Francia, Germania, Italia, Spagna ed altri in particolare tra i fondatori, non escludente, ma aperto a coloro che abbiano la volontà e i requisiti ad unirvisi successivamente.

Con questo spunto mi fermo e do subito la parola al Direttore Verola per il suo intervento introduttivo cui seguiranno quelli del Dottor Fubini, del Co-Presidente Casardi e degli altri partecipanti che intendano intervenire.

**Nicola Verola:** innanzitutto grazie per l'invito. È sempre un piacere potermi confrontare con colleghi e amici con cui ho avuto il privilegio di lavorare. Alcuni di voi sono stati anche miei maestri, come l'Ambasciatore Nigido che è stato il mio primo Direttore Generale quando ero un giovane diplomatico in uno degli uffici di questo corridoio.

Il tema di oggi è straordinariamente d'attualità, o meglio, è tornato di attualità dopo un periodo di relativo oscuramento, perché il rapporto fra allargamento e approfondimento è in realtà un tema ricorrente nella storia del processo di integrazione. Periodicamente scompare dal dibattito. Per alcuni anni non se ne parla. Poi riemerge, generalmente quando si profila l'adesione di alcuni Stati terzi all'Unione. È stato così negli anni '70, con i primi allargamenti, ma anche negli anni successivi, quando hanno cominciato a bussare alla porta dell'Unione gli Stati mediterranei che uscivano da esperienze autoritarie e alcuni Stati dell'Europa centrale e settentrionale, come tu Maurizio hai evidenziato.

Il dibattito è stato particolarmente vivace negli anni '90 quando ha cominciato a profilarsi l'idea del grande allargamento.

Con la caduta del muro di Berlino si era aperta la prospettiva di un progressivo ampliamento dell'Unione ai Paesi dell'ex Patto di Varsavia. E questa prospettiva, assieme al lancio dell'Unione Economica e Monetaria, aveva stimolato un ampio dibattito sul tema delle "geometrie" dell'Unione Europea. Ricorderete, in proposito, il documento Lamers-Schauble del '94, che aveva lanciato il tema della "Kerneuropa".

La riflessione sulle geometrie variabili è tornata di moda all'inizio degli anni 2000, fra il Trattato di Amsterdam del '97, il Trattato di Nizza del 2000 e l'avvio dei lavori della "Convenzione Europea" nel 2002. In quegli anni si è discusso molto dell'Istituto delle Cooperazioni Rafforzate sempre con l'idea di dotare l'Unione Europea di uno strumento che consentisse di contemperare l'incremento del numero degli Stati membri con la flessibilità necessaria ad assicurare una maggiore integrazione fra gli Stati che lo desiderassero.

Poi, per alcuni anni, l'argomento è sparito dai radar. In parte perché, a torto o a ragione, si è ritenuto che l'istituto delle cooperazioni rafforzate, come modificato dal Trattato di Nizza e poi da Lisbona, rispondesse adeguatamente al bisogno di flessibilità dell'Unione. Un po' perché, dopo il grande allargamento degli anni 2000 (con l'aggiunta della Croazia nel 2013) lo stesso tema dell'allargamento è stato messo in sordina. Più o meno consapevolmente, si è pensato che vi fosse bisogno di un periodo di consolidamento e non si è più parlato né di allargamento né di integrazione differenziata. In effetti, negli ultimi anni si è molto parlato di "enlargement fatigue". I negoziati con i Paesi dei Balcani occidentali sono continuati, ma molto a fatica. E le prospettive concrete di adesione di quei Paesi all'Unione sono scivolte verso un orizzonte sempre meno vicino.

Poi è successo qualcosa che ha fatto tornare l'allargamento di grande attualità. L'attacco all'Ucraina da parte della Russia ha creato una serie di accelerazioni. I tre Paesi orientali che da sempre nutrono aspirazioni europee significative, Ucraina, Moldova e Georgia, hanno visto in questa congiuntura storica l'occasione per rompere gli indugi e presentare la domanda di adesione all'Unione. L'Ucraina, in particolare, ha presentato la sua candidatura chiedendo all'Europa un gesto politico forte e una manifestazione di solidarietà di fronte all'aggressione russa. Immediatamente le hanno fatto eco la Moldova e la Georgia.

La risposta degli Stati membri è stata calorosa nelle enunciazioni ma cauta nella sostanza. Al Consiglio Europeo informale di Versailles i Capi di Stato e di Governo hanno riconosciuto le aspirazioni europee dell'Ucraina e chiesto alla Commissione di esprimersi sulla sua candidatura. Hanno cioè innescato il processo previsto dall'art. 49 dei Trattati. È bene però chiarire che, nel momento in cui si dà l'incarico alla Commissione di procedere con le proprie valutazioni sulla base dei Trattati non le si sta chiedendo di fare una valutazione politica o morale. Le si sta chiedendo di valutare se l'Ucraina rispetti o meno i criteri di Copenaghen, enunciati nel '94 per stabilire quali fossero i requisiti fondamentali per ottenere lo status di candidato all'adesione. Essere candidati e ottenere lo status di candidato sono due cose diverse, sul piano giuridico. Un conto è candidarsi: vi sono Stati dei Balcani occidentali che hanno presentato la loro candidatura da molti anni senza muoversi molto dalla casella di partenza; penso ad esempio alla Bosnia. E un conto è ottenere lo status di candidato che è un atto formale, che certifica, a seguito di un esame approfondito, che il candidato ha le "carte in regola" per aspirare alla membership europea" e che si può quindi procedere sulla strada dei negoziati di adesione. Avere "le carte in regola" significa rispettare una serie di requisiti. Requisiti politici, innanzitutto, quindi avere istituzioni democratiche funzionanti, assicurare il rispetto dello stato di diritto, tutelare le minoranze e via dicendo. Poi ci sono i criteri di carattere economico, quindi avere una economia di mercato funzionante e poter resistere in un ambiente altamente dinamico e competitivo come il mercato unico. E infine c'è il cosiddetto criterio dell'"*acquis*" comunitario, che consiste nella possibilità, politica e amministrativa, di uniformarsi alle regole europee. La Commissione non dovrà dirci in astratto se la concessione dello status di candidato sia una cosa di per sé desiderabile o meno: questa è una valutazione che spetta al Consiglio Europeo. La Commissione dovrà dirci sulla base di uno attento "*screening*" e di una valutazione di carattere tecnico, in che misura l'Ucraina rispetti già i criteri di Copenaghen. Questo almeno in teoria, dato che gli eventi nell'Est Europa stanno creando forti aspettative di gesti eclatanti. Non è quindi da escludersi che i Capi di Stato e di Governo decidano di gettare "il cuore oltre l'ostacolo", concedendo direttamente lo status di candidato all'Ucraina e forse anche agli altri orientali. È una prerogativa del Consiglio Europeo. Dal punto di vista dell'ortodossia comunitaria, l'approccio da adottare dovrebbe essere piuttosto graduale. Occorrerebbe individuare un percorso che consenta all'Ucraina di allinearsi ai criteri di Copenaghen prima di concederle lo status di candidato. Ma ovviamente la pressione politica è molto forte, c'è molta emozione per quello che sta succedendo in Ucraina ed è possibile che si decida di far saltare le procedure. È uno scenario che presenta però anche qualche insidia perché consisterebbe nell'accantonare con un tratto di penna le regole di carattere semi-costituzionale che l'Unione si è data per gestire il processo di allargamento. E soprattutto consisterebbe nel dire che, in fondo, non è così importante rispettare i parametri fondamentali stabiliti a Copenaghen per incamminarsi verso la membership.

Gli eventi in Europa Orientale producono un'accelerazione anche per quanto riguarda i Balcani. Se vi è un'accelerazione su paesi come l'Ucraina, la Moldova e la Georgia, non si può pensare di lasciare indietro chi nel processo di adesione ha investito negli scorsi anni e continua a credere. E questo è uno sviluppo che noi, come Italia, non possiamo che salutare con favore dato che negli ultimi anni siamo stati soprattutto noi a premere per mantenere viva la dinamica dei negoziati con i Paesi di quella regione

Non possiamo però nasconderci che la prospettiva di un ulteriore allargamento comporta anche una serie di problemi. Li possiamo sostanzialmente raccogliere in tre categorie. La prima riguarda il funzionamento dell'Unione. Per una questione meramente numerica, al di là delle caratteristiche dei singoli candidati, un aumento degli Stati membri metterebbe a dura prova i meccanismi di funzionamento dell'Unione, che già arrancano "a 27". Il secondo ordine di problemi riguarda il funzionamento delle politiche, e in particolare di quelle con implicazioni distributive come la politica agricola comune e la coesione. Come farle funzionare in un contesto in cui dovessero entrare nell'Unione anche paesi grandi ma dal reddito pro-capite molto basso come l'Ucraina?

Il terzo problema, forse il più difficile da risolvere, riguarda gli aspetti culturali e valoriali. Non vi è dubbio che un nuovo allargamento dell'Unione aumenterebbe ulteriormente il livello di eterogeneità al suo interno.

L'Unione non può prescindere dal rispetto di alcuni valori di fondo. Penso ad esempio al concetto di "stato di diritto", o rule of law per dirla all'inglese. Su questi valori di fondo non è scontato ottenere un'adesione profonda (e non solo "di facciata") da Paesi che provengono da esperienze storiche e di "State formation" diverse. E questo potrebbe diventare in prospettiva una fonte di gravi dissidi.

Dal punto di vista culturale, l'allargamento a est e ai Balcani contribuirebbe poi a diluire ulteriormente l'impronta originaria del processo di integrazione. Un'impronta che era stata data dai Paesi fondatori anche sulla base delle loro esperienze comuni derivanti da quella traumatica della guerra mondiale e dalla volontà comune di rimpiazzare il vecchio "ordine europeo" con un sistema di carattere sovranazionale. Già nell'ultima tornata di allargamento sono entrati Stati membri che, avendo appena recuperato la loro sovranità nazionale, avevano pochissima voglia di fare ulteriori concessioni all'idea sovranazionale. Possiamo immaginare quale potrebbe essere le dinamiche interne dell'Unione Europea nel momento in cui entrassero Stati che, in questa fase, sono comprensibilmente animati da un acceso nazionalismo.

Un altro tema su cui forse si potrebbe riflettere è quello delle implicazioni geopolitiche di una continua estensione delle "frontiere dell'Europa". Il rischio di un "Imperial Overstretch", per utilizzare un tema caro alla letteratura sulle relazioni internazionali, non dovrebbe essere sottovalutato. Ma questo è il tema per un altro incontro.

Alla prospettiva di un ampliamento dell'Unione si collega, come già è avvenuto in passato, il tema della riforma dei trattati. È stata la prospettiva del "grande allargamento" a spingere gli Stati membri alle ultime revisioni dei Trattati: Amsterdam, Nizza, Lisbona. E sarebbe in effetti sensato fare un "check" se le regole attuali siano adeguate anche a far fronte alla prospettiva di un nuovo allargamento. Soprattutto in merito al problema delle procedure decisionali, dato che l'unanimità diventa sempre più "costosa" man mano che aumentano gli Stati membri e sarebbe probabilmente insostenibile in un'Unione che, in prospettiva, potrebbe contarne fino a 35.

La stessa logica porta a rispolverare il tema dell'integrazione differenziata. Questo può essere affrontato in due modi. Il primo è quello che è stato anche menzionato recentemente nel dibattito pubblico italiano e cioè l'ipotesi di creare un "cerchio esterno" dell'UE – una Confederazione Europea - per venire incontro alle aspirazioni dei paesi che bussano alla porta dell'Unione. È sicuramente un modo per "quadrare il cerchio" dell'allargamento e dell'integrazione, fornendo un'alternativa di breve termine all'adesione dei nuovi candidati alla UE (che richiede comunque tempi medio-lunghi). Va tenuto presente però che un "cerchio esterno" dell'Unione esiste già. Esistono gli accordi di associazione, che nel caso dei paesi dell'Europa orientale sono già associati a dei "Deep and Comprehensive Free Trade Agreements". In pratica, quindi, questi paesi hanno già accesso al mercato interno. Pertanto, fargli intravedere la possibilità di aderire a un "cerchio esterno" che darebbe loro la possibilità di accedere al mercato interno dell'Unione Europea e ad alcune delle sue politiche non è una concessione particolarmente grande. La seconda osservazione, forse ancora più rilevante, è che in realtà gli Stati che vogliono essere membri dell'Unione Europea lo fanno anche per una questione di status. Non vogliono essere membri di serie B. L'idea di creare un cerchio esterno dell'Unione Europea era già presente nel dibattito con i Paesi dell'Europa dell'Est ed era un po' alla base della proposta iniziale di un partenariato orientale nel 2008. Ma l'idea non è mai piaciuta ai potenziali destinatari. Non a caso, anche prima della guerra in Ucraina, i tre orientali chiedevano con insistenza un superamento della formula del partenariato orientale per distinguersi dagli altri partecipanti (Armenia, Azerbaigian e Bielorussia).

Io quindi credo che l'idea di creare un cerchio esterno sia problematica. Quanto meno nella misura in cui questo "cerchio esterno" sia presentato come un'alternativa alla piena adesione.

Resta un'alternativa. Invece di assicurare la differenziazione "esterna", valorizzare le potenzialità per una differenziazione all'interno della UE.

Il tema è ovviamente complesso ed io mi limito sostanzialmente a citarlo. Noi abbiamo già di fatto una forma molto rilevante di integrazione differenziata. È l'Unione economica e monetaria, che ha chiaramente la vocazione di costituire il “nucleo centrale” dell'Unione Europea. Una seconda forma di integrazione differenziata riguarda, o dovrebbe riguardare, la difesa. È vero, anche “a 27” si sta facendo qualche progresso. Avrete seguito il dibattito sulla bussola strategica che riprende strumenti già presenti nel Trattato di Lisbona. Ma “a 27” è molto difficile creare un'autentica difesa europea. La cooperazione strutturata permanente era stata concepita dalla Convenzione Europea quale mezzo per la creazione di un forte nucleo di Stati membri che vogliono integrare la loro difesa. Ma in realtà ne fanno parte quasi tutti gli Stati membri. Il che ne diluisce il potenziale dal punto di vista “federatore”. Quella della difesa è quindi un'area in cui bisognerà dare prova di spirito di inventiva e di creatività nei prossimi anni, anche dal punto di vista istituzionale.

Non va dimenticato poi lo strumento delle cooperazioni rafforzate. Certo, negli ultimi anni è stato utilizzato soltanto in ambiti piuttosto circoscritti. Ma l'istituto è lì, e potrebbe essere usato anche per delle finalità più ambiziose. È dall'incrocio di questi strumenti, credo, che si realizzerà nei prossimi anni l'integrazione differenziata all'interno del tessuto comune dell'Unione Europea.

**Federico Fubini:** stavo pensando mentre ascoltavo il Ministro Verola che vi è una curiosa inversione dei fattori perché generalmente io sono quello che fa le domande e voi quelli da cui cerco di estrapolare delle risposte. Sono invece giustamente costretto ad una ginnastica mentale che mi ha portato a riflettere sul fatto che nei nostri mestieri rispettivi abbiamo modi diversi di guardare alle stesse cose. Voi siete quelli che poi le cose le devono far accadere e quindi avete opportunamente una enorme attenzione ai processi e alle loro forme giuridiche. Noi siamo quelli che le cose le devono raccontare, e dunque tendiamo a usare i processi come contenitori di quel che stiamo cercando di guardare. Cerchiamo il contenuto e nel contenuto le cose che non funzionano. Perché notoriamente “bad news is good news”. Dunque mi rendo conto ascoltandovi che abbiamo dei processi mentali diversi e questo lo dico anche a titolo di “excusatio non petita” perché mi sentirete ragionare in maniera diversa dalla vostra. Il che non vuol dire che poi non si sia d'accordo, ma abbiamo appunto delle ginnastiche mentali diverse. A me viene da pensare, avendo coperto gli affari europei da quasi trent'anni nei quali ho sempre sentito dire che l'allargamento presuppone un approfondimento avendo generalmente la percezione che gli approfondimenti sono falliti, che oggi ci troviamo in un'Unione Europea che sempre più chiaramente non è paragonabile in termini di integrazione psicologica, culturale e politica a quella che avevamo nel 1994, o anche nel 2019 o nel 2008, prima della crisi finanziaria. E questo va anche al di là degli articoli dei trattati e di come sono cambiati. L'integrazione è andata avanti ed è andato avanti il dibattito.

“Dobbiamo approfondire se allarghiamo”. Io vorrei provare a ribaltare questa prospettiva e dire che a mio avviso un fattore determinante e che fa paura in queste dinamiche è il diritto di veto di un Paese, come vediamo adesso nelle discussioni sulle sanzioni. Secondo me non è tanto il numero dei paesi membri, ma il “drive” dei paesi al centro del sistema, nel senso che il diritto di veto, nella mia esperienza di cronista dell'Unione Europea, è qualcosa che si pesa in relazione al paese che lo esercita o lo minaccia. Solo pochi paesi se ne servono, soprattutto come minaccia. Gli altri mercanteggiano e lo fanno più o meno bene, ma non ho mai visto una decisione fondamentale bloccata da un Paese che non sia la Francia o la Germania con l'Italia in una posizione borderline. Dunque in questo momento non mi preoccuperei più di tanto nel senso che secondo me è ora maggiore l'importanza di aprire l'Unione Europea come segnale politico e di sicurezza in noi stessi. Non avrei paura perché le nostre dinamiche politiche non si determinano nelle periferie ma al centro del sistema. Qualche preoccupazione la ho soprattutto se guardo alla Germania, perché la Germania post Merkel è una grande scatola nera da cui è uscito in questa fase tutto e il suo contrario. Quel che manca secondo me è una riflessione sul tipo di approfondimento che dovrebbe andare in parallelo all'allargamento al di là delle strutture istituzionali di fronte a un trauma geopolitico delle dimensioni di quello che stiamo vivendo e che rimarrà quale che sia la fine di questa guerra.

L'Unione Europea sta dando dei segnali misti, nel senso che abbiamo adottato alcune sanzioni abbastanza rapidamente, seppure con le ambiguità dovute alle resistenze soprattutto della Germania. Sto pensando in particolare al settore bancario. Abbiamo fornito le armi. Abbiamo detto che avremmo costituito una difesa comune. Se paragoniamo la risposta politica dell'Unione europea a questa crisi per quanto riguarda le velocità decisionali rispetto a quelle del passato, inclusa due anni fa la pandemia, vediamo segnali contrastanti. L'Unione europea aveva trovato la sua voce quando Merkel aveva detto che voleva andare verso il Recovery Fund e la Bce lavorava nella stessa direzione. Adesso rispetto all'Ucraina alcune cose le abbiamo fatte ed altre no, ma in realtà non abbiamo finora detto dove stiamo andando. Non ci siamo ad esempio detti se vogliamo fare un'emissione di titoli europei per ridisegnare le reti dell'energia e gli investimenti in difesa, o se vogliamo comprare il gas insieme, che è uno dei fattori che sta mettendo seriamente in difficoltà noi italiani, perché l'aumento del prezzo del gas liquefatto sta facendo salire le aspettative di inflazione e di una risposta restrittiva della Bce. Dunque il problema principale a mio avviso non è il numero degli Stati membri, che pur sussiste. Potremmo anche svegliarci in un mondo in cui abbiamo risolto tutti i problemi procedurali ma siamo impantanati, così come potremmo anche svegliarci in un mondo in cui non abbiamo risolto alcuni problemi strutturali ma ne abbiamo risolti altri. Perché poi alla fine i tedeschi ci diranno sempre che qualcosa non si può fare per motivi legali anche quando non lo vogliono fare per motivi politici e poi quando decidono di farlo anche se ci sono dei problemi legali comunque lo fanno. Su questo noi dovremmo avere chiarezza di idee e avere coraggio nel dire “questi allargamenti si fanno, e si fanno anche se sono cotti a metà”. Giustamente lei Ministro riferendosi all'Ucraina parlava della politica agricola comune e lì il problema è il grano. E bisogna concordare con i francesi che se vogliamo avere la sovranità del XXI secolo forse è il momento di pensare la partita in termini nuovi. Questo è un tema politico. Se vogliono l'Europa come potenza del XXI secolo, forse dobbiamo ripensare anche la politica agricola comune senza dover modificare il trattato.

Vorrei a questo punto dire rapidamente due cose. Non vogliamo nuove Ungherie. Però cosa ha prodotto la deriva ungherese? L'Ungheria secondo me non sarebbe andata come è andata senza una pesante dose di complicità dell'industria tedesca. Orbán ha emanato decreti che prevedono programmi individuali di impiego di due anni. Se un lavoratore si licenzia perché emigra in un altro paese dove guadagnerebbe più dei suoi 248 euro al mese, deve pagare al suo datore di lavoro quello che avrebbe guadagnato nei successivi due anni. Le imprese tedesche danno lavoro agli ungheresi sulla base di queste regole. Orbán è quello che è perché ha avuto delle coperture politiche e industriali per dieci anni. Poi è molto più difficile intervenire sulle cose quando sono degenerare. E dunque noi dobbiamo sapere che cosa vogliamo dai Paesi che intendono entrare nell'Unione. Vogliamo un luogo dove fare outsourcing accorciando le catene del valore? È una possibilità. Ma allora qual è il costo politico per quei Paesi? Qual è il costo politico per noi? Trovo che queste riflessioni siano importanti. Sto pensando in particolare ai paesi dei Balcani, importanti socialmente e politicamente per l'Italia con effetti a seconda delle scelte che faremo che dovremo ben considerare. Poi vi è un altro aspetto che a mio avviso spiega buona parte della Polonia e dell'Ungheria che vedo profilarsi anche nei Balcani: la demografia. Vi sono Paesi, mi piace citare la solita Germania, che stanno di nuovo curando i loro problemi demografici sostanzialmente prendendo le forze giovani e magari più istruite e più preparate di questi paesi. Credo che i consolati tedeschi nei Balcani siano praticamente degli uffici dove si fanno “job interviews” per permessi di soggiorno. Allora, se vige nei fatti quello che gli economisti chiamano accentrato delle risorse verso il centro, l'effetto degli allargamenti potrà essere anche per certi aspetti una destabilizzazione politica della periferia. E il risultato saranno le Polonia e le Ungherie e dunque il nazionalismo. Rimangono indietro gli anziani, quelli legati al vecchio mondo, mentre per i giovani che sono all'estero è molto complicato votare. I ragazzi che sono andati in Germania devono andare nella capitale a votare nell'ambasciata. E dunque i loro tassi di affluenza sono molto bassi.

Un'ultima cosa la voglio dire sulla Polonia. Parlando di allargamenti ho sentito il premier polacco dire una cosa giusta. Abbiamo dato 6 miliardi a Erdoğan per fermare i flussi dei siriani,

mentre ai polacchi stiamo dicendo che siccome non rispettano lo stato di diritto non gli diamo 1 euro. Hanno più di 3 milioni di ucraini, che sono quasi il 10% della popolazione. In Slovacchia sono l'8%. Ai polacchi non diamo nulla e non gli chiediamo neanche se hanno bisogno di qualcosa. Quando noi italiani ne abbiamo 20.000 che arrivano nel mese di luglio urliamo che l'Europa ci tradisce. La storia è importante nella mente degli elettori polacchi, siano essi pro Kaczynski o anti Kaczynski. E l'Europa sarà per lungo tempo giudicata in relazione a come si comporterà in questa crisi. Noi non ci stiamo ponendo il problema. Ci limitiamo politicamente a dire che siccome sono tra loro culturalmente vicini l'accoglienza è più facile. Una riflessione su questo tessuto fine dell'allargamento, oltre che sulle procedure di cui non voglio sminuire l'importanza, è necessario. Grazie.

**Paolo Casardi:** ringrazio i nostri cortesi ospiti per la chiarezza ed i nuovi elementi che ci hanno portato su questa delicata materia dell'allargamento e dell'integrazione.

Ci domandiamo oggi se convenga proseguire sulla via dell'allargamento, o riflettere sulle difficoltà che potrebbero derivare da un aumento dei membri da 27 a 35. Il nostro Paese è tra quelli che tradizionalmente hanno privilegiato per considerazioni di tipo strategico "latu sensu" un atteggiamento inclusivo, pur riconoscendo l'esigenza di nuovi meccanismi decisionali e comunque di funzionamento per un'Unione Europea che andava espandendosi. Oggi le preoccupazioni di carattere strategico sono acute dalla guerra in corso, a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina. Abbiamo sentito nel corso di recenti conferenze le nostre massime autorità militari auspicare che il nostro atteggiamento inclusivo prosegua e l'auspicio che, fermi restando i nostri requisiti valoriali, si possa riaprire il dialogo fermo da anni anche con la Turchia.

Mi interesserebbe dunque sentire le valutazioni al riguardo sia da parte del Ministro Verola che del Dottor Fubini, soprattutto tenendo conto della nuova situazione apertasi con il conflitto russo-ucraino, illuminandoci anche su eventuali nostri interessi specifici in questo difficile equilibrio tra allargamento e integrazione.

**Carlo Maria Oliva:** innanzitutto, ringrazio il collega Verola ed il Dr. Fubini per le loro relazioni introduttive, particolarmente interessanti e stimolanti. Hanno affrontato la tematica da visuali diverse, ma mi sembra che le loro valutazioni siano sostanzialmente convergenti.

Mi limito ad alcune considerazioni. Quello tra il *deepening* ed il *widening* è un dibattito antico e non ha soluzioni "tecniche". La sintesi è necessariamente politica. Lo è stato nel passato e non può che esserlo in futuro.

Concordo con il dr. Fubini sul fatto che il numero dei membri dell'Unione non rappresenta il reale problema (anche se molte delle vigenti norme procedurali risalgono ad una *membership* ben più ridotta) e, nonostante le critiche, anche il sistema di votazione funziona soddisfacentemente. È infatti nell'interesse di ogni Presidenza cercare compromessi ed evitare di mettere in minoranza, nei limiti del possibile, singoli Paesi. Anche l'omogeneità tra i membri non appare più un requisito indispensabile: quella originaria si è progressivamente diluita (se non persa) con i diversi allargamenti. Perfino i Criteri di Copenaghen sono state a volte interpretati in maniera abbastanza flessibile.

Però, nel valutare ulteriori adesioni all'Unione Europea, non si può prescindere da due ordini di problemi.

Il primo, come già accennato dal Ministro Verola, è rappresentato dai meccanismi di funzionamento. L'eventuale ingresso di un paese dalle dimensioni dell'Ucraina dovrebbe comportare la necessità di rivedere le regole della Politica Agricola Comune (peraltro ritornate già oggi di attualità) e delle Politiche di Coesione, nonché, aggiungerei, anche i criteri di composizione del Parlamento europeo. D'altra parte, alcune riflessioni al riguardo erano già state svolte diversi anni fa in relazione alla possibile adesione della Turchia.

In secondo luogo, va tenuto conto delle opinioni pubbliche. Il timore dell'"idraulico polacco" aveva contribuito il Governo francese dell'epoca ad assumere l'impegno di sottoporre ad un voto

referendario ogni futuro allargamento dell'Unione Europea. Da allora, il quadro è divenuto ancora più delicato, con il rafforzamento delle forze politiche populiste e sovraniste ed il diffondersi di movimenti protestatari (*gilets jaunes*, ecc.).

Non dimentichiamo infine che vi è già un gruppo di Paesi (Balcani Occidentali) che attendono da anni e venire anche incontro ad altre legittime aspettative non sarà semplice. Occorre quindi essere realisti e pragmatici.

**Roberto Nigido:** l'Unione Europea sta considerando ora un suo ulteriore ampliamento a un numeroso gruppo di Paesi europei dell'ex Unione Sovietica e dei Balcani Occidentali. L'Unione diventerà ingestibile se verrà mantenuta l'attuale struttura istituzionale e decisionale. Quest'ultima era stata concepita per una Comunità a sei e ha funzionato in modo abbastanza soddisfacente fino a quando non ha superato il numero di quindici membri. Le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona nel 2007- pur importanti e comunque intervenute dopo l'ampliamento ai Paesi dell'EST - non sono state sufficienti a rimettere correttamente in marcia il processo decisionale. Non è tanto il numero dei membri che blocca il funzionamento dell'Unione a ventisette - nonostante la provvidenziale uscita della Gran Bretagna - ma la diversità di civiltà politica e giuridica, di esperienze storiche e di sensibilità dei membri entrati nell'Unione Europea dopo il 1998 rispetto ai Paesi fondatori e a quelli che si sono aggiunti fino al 1995. Negli ambienti europeisti vi è ormai larga convergenza di vedute su questo punto.

Sia Draghi pochi giorni fa a Strasburgo sia con maggior chiarezza Macron oggi sempre a Strasburgo si sono espressi sulla necessità di immaginare una Unione a più velocità. Macron ha esplicitamente evocato l'ipotesi di un cerchio interno, composto dai Paesi disponibili ad andare a un livello di maggiore integrazione sull'esempio dell'EURO e di Schengen, e un cerchio esterno comprendente oltre gli attuali Paesi membri anche i Paesi che aspirano all'adesione, nonché Paesi che fossero usciti dall'Unione e desiderassero riavvicinarsi ad essa (la Gran Bretagna). In sostanza una Confederazione aperta a tutti i Paesi europei, la cui architettura istituzionale è ovviamente tutta da costruire.

Mi sembra quindi che Macron ipotizzi tre cerchi: uno interno (il nucleo duro a carattere sovranazionale); uno esterno (a carattere confederale); e uno centrale composto da tutti gli attuali membri dell'Unione e funzionante a regole invariate data l'indisponibilità già dichiarata da tredici Paesi Membri ad accettare modifiche del Trattato. Il cerchio più interno, quello composto dai Paesi disponibili a impegnarsi a raggiungere un maggior livello di integrazione, potrebbe essere realizzato comunque all'interno del Trattato facendo ricorso a una cooperazione rafforzata che, nella visione di Draghi e di Macron, dovrebbe prevedere la regola della maggioranza anche per le decisioni di maggior peso politico.

La Conferenza sul futuro dell'Europa ha aperto finalmente la strada, come si sperava, a una seria discussione a carattere istituzionale per il rinnovo delle strutture dell'Unione. Si tratta di una svolta positiva: ugualmente positiva è la volontà espressa da diversi Paesi membri e ora condivisa anche dalla Commissione di dare all'Unione una sua efficace dimensione militare.

**Ferdinando Salleo:** mi unisco volentieri ai ringraziamenti espressi ai relatori, il collega Verola e il Dott. Fubini, e all'apprezzamento per la chiarezza di visione politica, la profondità e la franchezza delle loro relazioni che ci forniscono ampia e feconda materia di riflessione sul percorso che si profila per l'Europa. La guerra in Ucraina e tutto ciò che il conflitto che si protrae comporta di cause divenute evidenti e di effetti pericolosi ci obbligano a una profonda e indifferibile riflessione: hanno reso evidenti e impellenti per i governi europei – per il nostro *in primis*, quello di un Paese fondatore e sinceramente “europeista” – il dovere di affrontare le esigenze interconnesse, quella di porsi un obiettivo politico di fondo per il futuro dell'Unione e, non meno, la necessità di formulare politiche concrete e realistiche sulla questione di fondo: il ruolo dell'Europa in uno scenario mondiale caotico in cui sono chiamate in causa la composizione stessa dell'Unione, la sua capacità decisionale e la struttura istituzionale.

Del primo punto fanno parte anzitutto gli interrogativi sugli allargamenti, attuati sin qui con ben poco riguardo per l'endiadi con l'approfondimento stabilita nei Trattati, come ci è stato ricordato. Al riguardo, siamo sottoposti oggi a suggestioni pretestuosamente geopolitiche o, addirittura, assistenzialistiche per promuovere l'ammissione di nuovi Paesi membri. Citando un titolo quasi profetico di Hubert Védrine<sup>1</sup>, mi permetto di ricordare che, specie in tempi calamitosi, la nostra priorità deve essere l'Europa: nel ricordo del lascito dei Fondatori non riesco a vedere l'Unione come *refugium peccatorum*, o eterna anticamera dei riluttanti a condividerne i valori fondanti. La disomogeneità etico-politica e valoriale con molti dei suoi membri, che rifiutano sovente di mutare abitudini, e la tendenza di altri a formare gruppi di pressione (come Visegrad) consigliano di soprassedere, almeno per un tempo di decantazione, a ulteriori ammissioni, se non assortite da credibili garanzie che non ci si venga a trovare di fronte a nuovi...ossimori. Le formule citate anche da Roberto Nigido - nucleo di Paesi d'avanguardia, cerchi concentrici e cooperazioni strutturate - dovrebbero essere esplorate con urgenza.

La capacità decisionale dell'Unione evoca il punto critico dell'unanimità. La riluttanza a emendare i Trattati a tale riguardo è un ulteriore argomento per agire sulla struttura della *membership*: la maggioranza qualificata, positiva o negativa, sarebbe un'efficace garanzia per le decisioni che incalzano sempre più l'Europa. In questo quadro istituzionale si colloca l'imprescindibile progresso verso l'Unione Bancaria, necessario complemento della moneta unica, in vista di una politica fiscale unica. La BCE ci fornisce un quadro di riferimento necessario. L'Unione Monetaria, del resto, potrebbe rappresentare il gruppo di Paesi che possano ritrovarsi in un disegno di progresso istituzionale e di decisione politica.

Tutto ciò mi conduce al fulcro del problema, come emerge nel momento di caos che la società mondiale attraversa: la politica estera e quella di sicurezza e difesa dell'Europa, la "strategia globale". Se ne vede ben poco, se non qualche richiamo oratorio. Eppure, proprio la crisi presente dovrebbe spingere i Paesi membri – o, almeno, i più avvertiti di questi, verso uno sforzo serio per una difesa comune che si espliciti nella visione strategica della sicurezza, garanzia di pace, e sulla collaborazione militare e dell'industria di quel settore. Mi sembra ancora un argomento da invocare a favore degli argomenti sul nucleo di avanguardia. Non posso nascondermi la complessità intellettuale di tali problemi, né le difficoltà che si frappongono concretamente alla concertazione e alla definizione diplomatica. L'alternativa per l'Europa, però, si colloca in qualche livello di compromesso che dia al Mercato Unico il solo ruolo traente: sarebbe molto poco rispetto al disegno eminente politico e strategico dei Fondatori.

**Maria Assunta Accili:** ringrazio per i loro interessanti interventi gli interlocutori di questo "Dialogo Diplomatico" che cade proprio nella giornata dell'Europa.

Da anni si discute della necessità di rafforzare la dimensione politica e di sicurezza dell'Unione Europea che trova ostacoli nella disomogeneità crescente dei membri, ormai piuttosto numerosi, e nella perdurante riluttanza di alcuni partner ad accettare cessioni di sovranità in favore del concerto intergovernativo sviluppato a Bruxelles. Inevitabilmente, un processo intergovernativo basato sul consensus lascia spazio ad effettivi diritti di veto ispirati non soltanto da interessi nazionali non sempre coincidenti, ma anche da sensibilità politiche e culturali, oltre che da traumatiche esperienze storiche, che condizionano la coscienza e l'orientamento delle nazioni. E di queste tendenze abbiamo evidenza nel dibattito sulla crisi ucraina che ha messo in evidenza, da un lato, la necessità di dotarsi di una politica estera e di difesa comune e, dall'altro, una diversa visione del progetto comune.

Rispetto alla decisione sull'allargamento raggiunta nel 2006, che stabilisce una serie di condizioni istituzionali, politiche, economiche e sociali a garanzia dell'impegno all'attuazione del modello democratico, i recenti sviluppi politici in alcuni Paesi dell'Unione rappresentano una sfida ai valori essenziali della costruzione europea eretta sulle rovine della seconda guerra mondiale per

---

<sup>1</sup> H. Védrine. Face au chaos, sauver l'Europe. Parigi, 2016

creare un'area di prosperità e di pace nel rispetto della libertà, dei diritti umani, del pluralismo, dello Stato di diritto e dell'economia di mercato.

Alcuni critici nei Paesi candidati osservano che l'integrazione economica si è intensificata negli anni e che l'adozione dell'acquis è più complessa per gli aspiranti membri di quanto non lo fosse per i Paesi fondatori, ma il mercato unico offre oggi dei vantaggi incomparabili rispetto ai primordi dell'esperienza comunitaria. In ogni caso, a la scelta non può essere tra i benefici economici e le condizionalità imposte dai criteri di Copenaghen perché l'adesione all'Unione Europea è innanzitutto adesione ad un sistema di valori.

Se tra gli scopi dell'allargamento c'è quello di rafforzare la stabilità dell'Europa e dare maggior peso all'Unione sulla scena mondiale, non c'è alcun dubbio che si debba perseguire l'obiettivo di una maggiore integrazione politica che consenta agli Stati membri in quanto espressione di 500 milioni di cittadini e di una considerevole forza economica collettiva, di pesare nel confronto con le grandi potenze. Il segnale geo-politico offerto dall'Europa in questa tragica circostanza dimostra la capacità di adattarsi alla realtà che cambia e di governare le nuove sfide (come si è constatato anche nel caso della lotta al COVID).

L'interesse del nostro Paese, che ha sempre difeso e sostenuto la politica dell'allargamento, sta inequivocabilmente nella tutela della libertà e della pace, ma per garantire entrambi occorre apparire risoluti e solidi. In uno scenario dominato da attori di immense dimensioni (fisiche ed economiche) abbiamo una sola scelta: l'unità politicamente strutturata con i partner europei che aderiscono al modello della democrazia liberale. Sono convinta che la sicurezza e la prosperità del nostro Paese possano essere meglio garantiti dal rafforzamento dell'Unione Europea. Ma un'Unione efficace e indipendente, sia pure nel quadro delle proprie alleanze strategiche, deve essere davvero coesa e capace di esprimersi con voce unitaria ed agire di conseguenza.

Per evitare di essere trascinati, anche non intenzionalmente, in uno scontro con altri schieramenti che promuovono e praticano modelli sociali, politici ed economici antitetici ai nostri occorrono due condizioni: da un lato, una chiara consapevolezza della nostra identità e un tenace attaccamento ai nostri valori di riferimento e, dall'altro, una capacità di deterrenza che consenta di operare da mediatori credibili.

In conclusione la risposta al problema della sintesi possibile tra l'ulteriore allargamento e l'auspicata maggiore integrazione nelle aree più delicate della sovranità statale risiede a mio avviso non tanto nella revisione dei trattati, certamente auspicabile, ma di difficile realizzazione nel breve periodo e alle presenti condizioni, quanto piuttosto nel sistema della cooperazione rafforzata tra Paesi che, nel rispetto delle regole vigenti, possono accelerare il ritmo della costruzione europea nel solco degli obiettivi fissati dai Trattati.

**Elio Menzione:** raggiungendo in macchina questa riunione, ho sentito alla radio che a Strasburgo ben 13 Paesi (ossia, quasi la metà della membership dell'Unione) si sarebbero opposti alla proposta della Presidente Von der Leyen di rivedere i Trattati di Roma, con particolare riguardo al superamento del principio dell'unanimità in favore di quello della maggioranza qualificata. Dando per scontata l'opposizione dei quattro Paesi del Patto di Visegrad, mi sono chiesto quali fossero gli altri nove Paesi contrari a un cambiamento così essenziale per il futuro dell'Unione Europea.

Riferendomi a quanto sostenuto da alcuni colleghi sulle implicazioni di un ingresso nell'UE dei Paesi dei Balcani occidentali, ho ricordato le difficoltà che potrebbero derivare dall'ingresso della Serbia, larga parte della cui dirigenza ha preso apertamente le parti della Russia per la sua aggressione all'Ucraina, in chiaro contrasto con l'orientamento comunitario; nonché della Bosnia-Erzegovina, che oggi appare nuovamente sull'orlo di una dissoluzione, e che pertanto rischierebbe di trascinare dentro all'Unione i propri problemi interetnici.

**Giancarlo Leo:** desidero innanzitutto rivolgere anch'io il mio ringraziamento ai due relatori per le brillanti e stimolanti considerazioni introduttive con le quali hanno aperto questo nostro incontro.

La Conferenza sul futuro dell'Europa (COFUE), che proprio oggi arriva a conclusione, ha terminato i suoi lavori con una serie di proposte (49) relative a nove aree tematiche e con l'indicazione di più di 300 misure per la loro realizzazione.

Nella sua risoluzione del 4 maggio scorso sui risultati della Conferenza il Parlamento Europeo, nell'esprimere sostegno al documento conclusivo, ha chiesto alla commissione parlamentare per gli affari costituzionali di preparare delle proposte di riforma dei trattati attraverso la convocazione di una convenzione di revisione da attivare in base alle procedure di cui all'art. 48 del trattato sull'Unione Europea.

Il Presidente Draghi, nel suo discorso del 3 maggio dinanzi al P.E., si è dichiarato favorevole ad "abbracciare la revisione dei trattati con coraggio e con fiducia". Lo stesso ha fatto oggi il Presidente Macron nel suo intervento a Strasburgo, auspicando anch'egli (come Draghi) il superamento della regola dell'unanimità con l'ampliamento del voto a maggioranza qualificata nonché il rafforzamento della legittimità del controllo democratico rivedendo le regole delle elezioni europee e il diritto di iniziativa del P.E.

È realistico tutto questo? Se si pensa che lo scorso mese di marzo, nel corso della COFUE, dodici Paesi membri hanno fatto circolare un documento nel quale si afferma che "il framework istituzionale dell'Unione offre il potenziale per affrontare le sfide prioritarie in modo efficace" e che oggi stesso tredici Paesi hanno esplicitato in toni molto aspri una netta contrarietà all'istituzione di una convenzione di revisione, il cammino da percorrere appare veramente impervio. Oltretutto, se è vero che per promuovere la convenzione è sufficiente una decisione del Consiglio Europeo a maggioranza semplice, è altrettanto vero che per approvarne i risultati è prevista la regola dell'unanimità. Un ostacolo, di tutta evidenza, insuperabile.

La grande maggioranza degli oppositori è costituita dai Paesi entrati nell'U.E. con l'allargamento del 2004-2007 i quali stentano a riconoscersi (per usare un eufemismo) nella finalità di un'Unione "sempre più stretta".

E qui veniamo al punto chiave del nostro incontro odierno. È possibile conciliare approfondimento e allargamento? A giudicare da quanto è stato possibile riscontrare con l'ultimo massiccio allargamento direi di no, avendo in mente, in particolare le derive (gravi) allo stato di diritto in Polonia e in Ungheria che proprio attraverso l'adesione all'U.E. ci si proponeva di scongiurare.

Il Presidente Draghi ha parlato a Strasburgo di "federalismo pragmatico". Il Presidente Macron, nel riprendere una proposta avanzata a suo tempo da Mitterrand e rimasta priva di seguito, ha fatto oggi riferimento alla creazione di una "nuova organizzazione" denominata "comunità politica europea" nella quale ricomprendere "le nazioni europee democratiche aderenti ai nostri valori comuni e in particolare l'Ucraina (per la cui adesione all'U.E. - ha detto - ci vorranno "decenni") e senza escludere il Regno Unito.

L'Unione Europea - ha affermato Macron - tenuto conto del suo livello di integrazione e di ambizione, non può essere a breve termine il solo modo per strutturare il continente europeo. Ed io condivido questa impostazione. Vi sono Paesi, come quelli dei Balcani occidentali, che ambiscono ad aderire all'U.E. Non mi sfugge, naturalmente, il segnale politico connesso all'incoraggiamento di tale aspirazione. Ritengo tuttavia che occorra agire con grande prudenza e ponderazione prima di accelerare troppo i tempi del negoziato per non rischiare di rendere ancora più difficili i problemi di una "governance" giustamente definita "palesamente inadeguata" alla realtà odierna.

**Federico Fubini:** ho imparato tanto questo pomeriggio. Dal mio punto di vista la cosa che trovo più affascinante, senza essere fatalista, è il ruolo fondamentale attribuito alla storia. Sulle continuità storiche illustrate e sui riferimenti fatti non potrei essere più d'accordo. Secondo me bisogna a questo punto capire come la storia agisce, e per me agisce attraverso la psicologia delle persone e sicuramente attraverso il DNA delle istituzioni. Quanti di voi hanno pensato "noi eravamo i paesi che venivano da una comune esperienza storica, poi sono arrivati questi che non vogliono le cose che vogliamo noi e li troviamo un po' falsi come membri, ci hanno quasi ingannato dicendo che non

volevano l'Europa che volevamo noi.” Anche se non lo avete detto questo modo di pensare esiste. Allora, se si ribalta la prospettiva e si cerca di capire da dove nasce quella frustrazione, noi italiani dovremmo capirlo perché il movimento populista che è nato e che poi ha avuto l'apice nel voto del 2018 è stato anche un movimento di insubordinazione, di insofferenza verso quella che veniva percepita come la richiesta dei tedeschi di essere perfetti come loro.

Ho l'impressione che legge e giustizia, con l'eccezione di alcune grandi città, non siano concetti familiari nei territori ove era l'impero zarista. Mentre i partiti liberali si affermavano nei territori della Prussia, nel 1762, esattamente 200 anni prima che in Italia, lì fu introdotto l'obbligo scolastico fino a quella che oggi è la terza media per noi. E la cosa che ha creato il risentimento all'origine dei partiti populistici e delle derive in paesi dell'Europa Orientale è la percezione dell'affermazione “voi dovete diventare come noi, cioè dovete applicare queste leggi e il vostro parlamento è democratico quando emette le leggi che vi diciamo noi.” Questo lo hanno vissuto come gli elettori italiani hanno vissuto l'esperienza di Monti, come un dover diventare come i tedeschi producendo una risposta che è degenerata. Dunque, quando noi andremo a gestire questi processi dovremo pensare anche alle ripercussioni psicologiche. Allora la paura di perdere l'Italia fu così forte che adesso anche i nostri amici tedeschi ci vanno molto più piano. Queste considerazioni non sono state fatte fino in fondo con gli orientali che hanno vissuto quello che dal loro punto di vista è l'imposizione di un corpus di leggi cresciuto in decenni da recepire come è. E per loro questo è diventato un problema politico. Grazie.

**Nicola Verola:** solo una rapida osservazione. La richiesta di adottare senza colpo ferire l'intero corpus di leggi europee, compresi quegli istituti che raccogliamo sotto la categoria della “rule of law”, è stata percepita da alcuni paesi orientali come una forma di “imperialismo giuridico”. Per certi versi lo si può persino comprendere. Detto questo dobbiamo però essere ben consapevoli che il rispetto degli aspetti fondamentali dello stato di diritto è un prerequisito essenziale per il funzionamento dell'Unione Europea. Lo stato di diritto è l'architrave dell'ordinamento europeo. Senza di questo, Istituti come il mutuo riconoscimento e l'effetto diretto delle norme europee non sono concepibili. Per questo assicurare il rispetto dello Stato di diritto è una questione esistenziale per l'Unione Europea. Fondamentale in questo ambito è l'indipendenza della magistratura, perché se non ritengo che in un altro Stato membro la magistratura svolge il suo ruolo in maniera indipendente come faccio a fidarmi del modo in cui in quello Stato viene applicato il diritto europeo?

Per quanto riguarda l'importanza che spesso come diplomatici attribuiamo alle questioni di natura procedurale, vorrei dire che i processi decisionali sono importanti nel determinare la sostanza delle decisioni. Molto spesso le determinano. E sotto questo profilo, la differenza fra procedure che prevedono l'unanimità e procedure che prevedono il voto a maggioranza qualificata è lampante.

Riguardo al voto a maggioranza qualificata va detto che anche nelle materie in cui vige questo metodo, l'80% delle decisioni è adottato all'unanimità costruita attraverso la ricerca di un consenso anche laddove questo non è indispensabile. Ma il fatto che in ultima istanza si possa votare è un incentivo formidabile alla convergenza delle posizioni. Se la mia posizione è considerata ragionevole, è difficile che gli altri Stati membri “forzino” il voto per mettermi in minoranza. Se invece ho una proposizione che è considerata irragionevole o capricciosa so che rischio, alla lunga, di essere minorizzato. Ad esempio, se vi fosse il voto a maggioranza, la Bulgaria non potrebbe “prendere in ostaggio” i negoziati di adesione con Albania e Macedonia del Nord per regolare una serie di contenziosi bilaterali con i due paesi. Gli altri Stati membri considerano questa linea non corretta dal punto di vista della grammatica europea, ma la Bulgaria può permettersi di tenerla ad oltranza perché nei negoziati di allargamento vige la regola dell'unanimità.

Sono d'accordo con il Dottor Fubini che in un modo o in un altro l'Unione Europea ha fatto in questi ultimi lustri progressi straordinari. Però devo anche aggiungere che lo ha fatto quasi sempre quando si trovava di fronte a un baratro. Lo ha fatto in occasione della crisi finanziaria 2008-2012, quando ha messo insieme una serie di strumenti fino ad allora inediti. Lo ha fatto in maniera

straordinaria e veramente impressionante nel caso dell'emergenza Covid e in parte lo sta facendo anche ora di fronte alla crisi ucraina. Però io voglio sperare che l'Unione non abbia bisogno di trovarsi ogni volta di fronte a un rischio esistenziale per riuscire ad adottare delle decisioni coraggiose sul proprio futuro.

Sul nesso fra allargamento e approfondimento. Qualche anno fa avevo scritto un articolo dal titolo "l'Unione Europea e il principio di Tinbergen." Si tratta di un principio di politica economica per cui se si vogliono raggiungere due obiettivi distinti, ad esempio un dato tasso di inflazione e un dato tasso di crescita, bisogna adoperare strumenti diversi. Nell'articolo proponevo quindi un'analogia con l'operato dell'UE. Dopo la caduta del muro di Berlino, l'Unione si è proposta sostanzialmente due obiettivi: la stabilizzazione regionale e l'approfondimento dell'integrazione. Il primo obiettivo, la stabilizzazione, è stato perseguito con l'allargamento. Oggettivamente, è stato nell'insieme un successo. Oggi assistiamo ad arretramenti in alcuni Paesi, e non vi è dubbio che vi sono ragioni per essere preoccupati. Tuttavia la transizione dell'ex blocco di Varsavia verso la democrazia e l'economia di mercato è avvenuta, ed è avvenuta in modo straordinariamente indolore. E questo lo si deve in gran parte alla forza attrattiva e alla capacità inclusiva del progetto europeo. Con un solo strumento - l'appartenenza all'Unione Europea - è però difficile perseguire contemporaneamente l'obiettivo della stabilizzazione continentale e l'obiettivo dell'approfondimento. Quindi occorrono due strumenti: uno per la stabilizzazione regionale e quindi, anche in prospettiva, diretto ad a inglobare paesi come Ucraina, Moldova, etc., e un altro vocato al perseguimento dell'Unione sempre più stretta. Torniamo quindi al tema del nesso tra allargamento e approfondimento. Se vogliamo perseguire entrambi, dovremo probabilmente creare all'interno dell'Unione un "nucleo" di Paesi che portino avanti forme più avanzate di integrazione all'interno della cornice comune della UE. Il che non vuol dire che le regole dell'Unione possano essere diluite o ignorate del tutto, perché, anche in una Europa a integrazione differenziata, le regole di appartenenza alla struttura comune devono essere comunque stringenti.

Come dicevate in tanti, ora vi è molta emozione, giustamente, e quindi vi è anche una certa tendenza a "buttare il cuore oltre l'ostacolo". Ma essere membri dell'Unione è molto impegnativo. Significa adottare una serie di regole, politiche e norme di comportamento che l'Ucraina, anche con la migliore volontà, impiegherà anni a fare proprie.

Per concludere vorrei fare una piccola annotazione, riallacciandomi a quanto diceva l'Ambasciatore Salleo: non sono certo che il modo migliore per risolvere i problemi del vicinato dell'Unione Europea sia sempre e comunque portarseli in casa. Ho l'impressione che il potere di stabilizzazione dell'allargamento, per quanto straordinario, abbia dei limiti. Così come credo che vi siano dei limiti anche alla capacità di assorbimento dell'Unione. Ma questo ve lo lascio per quel che è: un pensiero vagante. Grazie.

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/>

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

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

259

**CRISI DEL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI E PROSPETTIVE  
DI RILANCIO ANCHE NEI SETTORI SPAZIO E CYBER**

(6 giugno 2022)



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

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

259

### CRISI DEL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI E PROSPETTIVE DI RILANCIO ANCHE NEI SETTORI SPAZIO E CYBER

(6 giugno 2022)



*Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Direttore Centrale per la Sicurezza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Min. Plen. Luca FRANCHETTI PARDO, e dell'Ammiraglio di Squadra Ferdinando SANFELICE di MONTEFORTE Presidente di Mediterranean Insecurity*

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

Maria Assunta ACCILI, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Luca del BALZO, Patrizio FONDI, Mario E. MAIOLINI, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Ludovico ORTONA, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO, Giacomo SANFELICE di MONTEFORTE, Carlo TREZZA.

- 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:** ho il piacere di dare il benvenuto, nella nostra nuova sede alla Farnesina, al Ministro Plenipotenziario Luca Franchetti Pardo, Direttore Centrale per la Sicurezza e Vice Direttore Generale degli Affari Politici, che già aveva partecipato ai nostri lavori nella precedente sede di Palazzo Venezia e all'Ammiraglio di Squadra Ferdinando Sanfelice di Monteforte, esperto ed accademico di strategia e di politica militare, come diremo tra poco.

Il tema di oggi è: “La crisi del controllo degli armamenti e prospettive di rilancio anche nei settori spazio e cyber”.

Con Maurizio Melani, già dall'anno scorso, ci eravamo interrogati sull'urgenza di affrontare queste tematiche dopo la Presidenza Trump, che d'altronde, come sappiamo, non è l'unico responsabile dello stato di incertezza nel quale, già da troppo tempo, si trovano la maggior parte dei trattati sul controllo degli armamenti e quelli sul disarmo. La causa di tali ritardi deve attribuirsi infatti non solo alle mancanze in questo settore di alcune rilevanti figure politiche internazionali, ma soprattutto alle incomprensioni ed alla mancanza di fiducia reciproca, derivanti dalla spaccatura inizialmente ideologica e strategica, oggi principalmente strategica dei due attori principali, Stati Uniti d'America e Russia, cui difficilmente, in questa situazione, avrebbero potuto aggiungersi con iniziative costruttive gli altri grandi Stati militari, a partire dalla Cina.

In particolare in ambito nucleare, l'estensione quinquennale fino al 2026 del Trattato Nuovo Start fornisce sì un utile margine di manovra per negoziare i termini di un nuovo trattato, ma non garantisce né il successo delle trattative, né la qualità di eventuali risultati.

Secondo una ricerca recente del Nato Defense College (Nicola Fasola), si sottolinea che: “lungi dall'essere strettamente dipendenti dalle personalità degli ultimi Presidenti statunitensi, o dalla loro affiliazione politica, le difficoltà tra Stati Uniti e Russia nell'ambito del controllo degli armamenti (e non solo) riflettono profonde rotture di natura ideologica, percettiva e strategica. Washington e Mosca combattono due spettri diversi: gli uni quello del declino, l'altra quello dell'irrelevanza. Il riorientamento delle risorse statunitensi verso il Pacifico mal si coniuga con la crescente assertività russa, indirizzata verso l'obiettivo di apparire fondamentale sempre e ovunque. (come dimostra anche il conflitto in corso in Ucraina. Ndr.). Stando così le cose, l'amministrazione Biden oggi, non è meglio piazzata delle precedenti per negoziare con Mosca una nuova architettura di controllo degli armamenti.”.

L'attenzione verso i negoziati del nuovo start tra Stati Uniti e Russia non deve comunque far dimenticare altre fondamentali questioni, come l'opportunità di includere la Cina e possibilmente altri grandi Stati militari e nucleari nel quadro negoziale generale.

Per dibattere oggi tali fondamentali questioni, ci siamo rivolti con Maurizio agli invitati che abbiamo appena salutato. Il Ministro Franchetti Pardo non ha bisogno di nuove presentazioni essendo già ben conosciuto dai nostri soci. Dell'Ammiraglio Sanfelice, la cui autorevolezza in campo politico militare è ben nota, vorrei mettere in luce brevemente alcune caratteristiche, che egli ha dimostrato fin da ragazzo, con la sua entrata in Accademia. L'Ammiraglio è stato infatti insignito della sciabola d'onore, che significa primo del corso per tutti gli anni dell'Accademia, non solo nelle materie di studio, ma anche in quelle attitudinali, quali la capacità di lavorare in team e negli sport. Ferdinando non ha poi perso questa caratteristica per tutto il resto della Carriera ed oltre, assumendo per ogni grado e livello le maggiori e più impegnative competenze, quali il Comando della seconda divisione navale e le funzioni di Rappresentante militare italiano presso i Comitati militari della Nato e dell'Unione europea. Durante la successiva attività accademica ha insegnato scienze strategiche alla Cattolica di Milano, presso l'Università di Gorizia e al Master di preparazione alla carriera diplomatica dell'Università di Trieste-Gorizia. Attualmente presiede l'attività del think tank “Mediterranean Insecurity”. È autore di vari libri di strategia e di numerose pubblicazioni e articoli in materia di politica militare e navale. Egli porta, un po' come noi, anche il suo “vissuto”, nelle materie che insegna, o di cui scrive.

In ultimo, saluto la presenza fra noi del nuovo socio, Ambasciatore Carlo Trezza, il cui contributo sarà da subito assai importante, giacché esordisce con il Dialogo Diplomatico sulla sua materia preferita, cioè il controllo degli armamenti e il disarmo.

Ricordo infine che il primo degli interventi dei soci sarà effettuato dal Co-Presidente, Amb. Maurizio Melani.

Cedo quindi la parola al Ministro Franchetti Pardo per il suo intervento di apertura, rammentando che i nostri cortesi invitati, al termine del dibattito con i soci avranno ancora circa dieci minuti ciascuno per le rispettive repliche.

Molte grazie.

**Luca Franchetti Pardo:** vorrei ringraziare per l'occasione di intervenire sul tema del disarmo e della non proliferazione, soprattutto alla luce dell'aggressione russa in Ucraina, perché presenta evidentemente dei risvolti specifici a mio avviso molto interessante. Cercherò quindi di declinarli effettivamente seguendo la dialettica tra crisi e prospettive.

**Riflessi della crisi del multilateralismo.** Sicuramente la fase che attraversiamo è una fase difficile per l'architettura multilaterale di disarmo e non proliferazione. Dopo molti rinvii, si celebrerà ad agosto la Conferenza di Riesame del Trattato di Non Proliferazione, tra moltissime incertezze legate alla possibilità di un nuovo test nucleare nordcoreano dopo che si sono intensificati quelli missilistici, gli esiti del negoziato sul nucleare iraniano, la sicurezza delle infrastrutture nucleari in Ucraina, l'insoddisfazione di diversi Stati membri per il ritmo dei progressi in materia di disarmo che ha contribuito all'entrata in vigore del Trattato sul Bando; nonostante l'innegabile successo storico, l'OPAC soffre della marcata polarizzazione sulle questioni russa e siriana; con l'aggressione in Ucraina, la Russia ha violato nella lettera e nello spirito tutti gli impegni politici e giuridici assunti nel quadro viennese; mi fermo qui.

Dobbiamo domandarci però se questa crisi è peculiare all'architettura di disarmo e non proliferazione, ovvero se non sia una parte di una più ampia sfiducia che avvolge le istituzioni multilaterali: se il Consiglio di Sicurezza non riesce ad approvare una Risoluzione sui lanci missilistici nordcoreani (come sapete, è successo due settimane fa) per l'opposizione di Cina e Russia, è una crisi di non proliferazione, o si tratta di un sintomo di un problema profondo di funzionamento del CdS? Se sempre in CdS la Russia continua ad abusare dell'organo decisionale per difendere la Siria o accusare l'Ucraina, è una questione pertinente alle Convenzioni Armi Chimiche e Armi Biologiche, o deve indurci a una riflessione sulla percezione che Mosca e Pechino hanno del ruolo del CdS?

Questa non vuole essere un'interpretazione volta a minimizzare le difficoltà in cui versa l'architettura multilaterale di disarmo e non proliferazione, ma è sicuramente utile inserirla in un contesto in cui interseca altre dinamiche di taglio orizzontale. Penso per esempio alle analisi del voto dei Paesi del Movimento Non Allineati in Assemblea Generale, e alla crescente influenza che possono avere le posizioni di Pechino e Mosca: in occasione della 76ma Sessione è stata per esempio approvata una bozza di Risoluzione presentata dalla Cina sui c.d. "usi pacifici" che sembra mettere in discussione i regimi di controllo delle esportazioni per finalità di non proliferazione, insinuando che questi siano un ostacolo alla crescita economica e all'uso pacifico delle nuove tecnologie. Su temi come questi è chiaro che si mescolano diverse dinamiche, non tutte strettamente riconducibili alle architetture di non proliferazione e disarmo.

Vorrei provare ad introdurre un'altra riflessione, che forse ci aiuta a mettere in prospettiva la questione.

Tutti sappiamo cos'è successo il 24 febbraio, e molti sanno che la Russia aveva aggirato gli strumenti di trasparenza in ambito OSCE sulle attività militari – e così ha fatto se per questo anche la Bielorussia – negando apertis verbis che vi fossero preparativi militari per un'invasione e sostenendo che le manovre in corso non erano tali da rientrare nelle soglie previste dal Documento di Vienna per le ispezioni o le dichiarazioni. È stato poi chiaro che le esercitazioni erano preparativi per l'aggressione. Sotto questo profilo il fatto che fino alla vigilia la dirigenza russa, anche al suo massimo vertice, avesse negato ogni intenzione di invadere l'Ucraina ha creato una grave crisi di fiducia negli interlocutori che inevitabilmente peserà in ogni eventuale riavvio di un dialogo con Mosca in materia di sicurezza.

Qualcosa di interessante però stava succedendo, anche se si è trattata di un'occasione persa, o forse non è mai stata veramente un'occasione. Anche se da parte nostra non abbiamo mai ritenuto fondate le argomentazioni di Mosca sulla necessità di un nuovo assetto di sicurezza europea (e quindi sull'ennesima proposta di un Trattato), voglio ricordare che gli Stati Uniti e la NATO avevano avanzato delle proposte concrete alla Federazione Russa nelle settimane precedenti alla guerra, ed erano proposte sulla stabilità strategica e sul controllo degli armamenti nucleari, a partire da una nuova apertura in materia di assetti INF-*type*. Anche in materia di controllo degli armamenti convenzionali erano state presentate proposte come contributo costruttivo a una discussione sulla sicurezza europea e la stabilità strategica, con aggiornamenti sul Documento di Vienna per andare incontro anche a storiche richieste russe. Insomma, un pacchetto che comprendeva anche altre cose ma che conteneva una forte componente innovativa in materia di disarmo e non proliferazione. E, devo dire, non si trattava di concessioni che tutti gli Alleati facevano volentieri, e che forse non avrebbero fatto in assenza di *military buildup* ai confini con l'Ucraina, quindi – pur con la riserva mentale sulle reali intenzioni russe – era una proposta seria che avrebbe aperto una fase interessante di discussioni. Ci diranno gli storici se vi è stata una dialettica tra MID e Cremlino, oppure se non vi è mai stata intenzione da parte russa di avviare una conversazione su questi punti con la NATO, ma è un fatto che l'offerta era stata fatta ed era concreta.

Quello che voglio dire è che da parte NATO è stato individuato negli strumenti del disarmo e di non proliferazione uno dei canali per aprire con Mosca un canale di dialogo sulle loro preoccupazioni di sicurezza. Poi la storia non si fa con i “se”, e a Mosca sono state prese decisioni diverse, ma il fatto resta. Nonostante in questa fase pensare di sedersi a un tavolo con i russi per parlare di limitazioni sembri veramente difficile, bisogna però essere pronti se e quando ve ne saranno le condizioni.

Resta ad esempio il fatto che ai primi di gennaio i P5 - dopo lunghi negoziati coordinati dalla Francia e dopo la dichiarazione rilasciata da Putin e Biden a Ginevra che riprendeva il linguaggio di Reykjavík - avevano adottato una dichiarazione congiunta che doveva porre le basi per il negoziato alla Conferenza di Riesame del TNP. E resta anche il fatto che, nonostante per il momento i colloqui siano sospesi, nelle scorse settimane i russi - nonostante il clima dei rapporti con gli USA - si siano detti ancora disponibili a riprendere i negoziati per il rinnovo dello START.

Ecco: qui è dove finisce la crisi e iniziano le prospettive. È pensabile che la guerra in Ucraina induca Washington e Mosca a rinunciare al rinnovo dello START? Convieni a Mosca rinunciare a ogni strumento di limitazione degli armamenti e trovarsi con incertezza sui numeri sia ai confini occidentali che a quelli orientali? È da escludere che in un futuro assetto postbellico non ci sia spazio, o bisogno, delle componenti di trasparenza, controllo degli armamenti, misure di fiducia e sicurezza, magari limitate agli armamenti convenzionali?

Se oggi guardiamo allo stato delle relazioni internazionali, la ripresa di un quadro di sicurezza cooperativa sembra impossibile, e aggiungo anzi che questo discorso è finanche prematuro perché la priorità ora è il sostegno all'Ucraina. Una cosa però va detta: anche nella campagna, che è stata condotta a tappeto e in maniera convinta (vi ricordo che la Russia è stata espulsa dal Consiglio d'Europa sotto Presidenza italiana), di isolamento della Russia nei fori internazionali, assieme ai Partner NATO ed UE abbiamo sempre fatto un'eccezione per i regimi di disarmo e non proliferazione.

Qualcuno ha cercato ad esempio di invocare l'espulsione di Mosca dall'AIEA, ma si sono trattate di posizioni isolate.

Abbiamo invece difeso la necessità di non pregiudicare irreparabilmente gli strumenti di controllo degli armamenti convenzionali (che hanno una valenza di prevenzione del conflitto ed *early warning* in scenari regionali diversi da quello ucraino). Ciò in quanto consideriamo l'OSCE il foro adatto - in un auspicato contesto post bellico - per rilanciare o adattare gli strumenti finalizzati alla costruzione della fiducia, alla trasparenza ed alla riduzione del rischio, tra cui il Documento di Vienna.

Al momento la sfida è preservare l'architettura per fare sì che essa possa continuare ad assolvere le sue funzioni per contribuire alla sicurezza globale ed europea. Vedremo poi se ci saranno le condizioni per ripartire, e in che contesto.

**Ruolo della Cina.** Sicuramente la Cina ha in piedi un programma di espansione e ammodernamento del suo arsenale nucleare, e altrettanto sicuramente ha in piedi un programma di acquisizione e sviluppo di conoscenze tecnologiche, spesso anche navigando con grandissima abilità i programmi di cooperazione universitaria. Questi sono elementi che fanno sì che vi sia preoccupazione tra gli Alleati e ovviamente soprattutto presso gli USA, il Giappone, la Corea del Sud, l'Australia.

Ci sono due aspetti che inoltre rilevano, e preciso che qui mi limito a parlare di armamenti strategici, non di partecipazione della Cina a strumenti quali la Convenzione Armi Biologiche. Il primo è che la Cina non è mai stata parte di nessun accordo strategico: prima del rinnovo del NEW START, l'Amministrazione Trump aveva provato a portare Pechino a un tavolo trilaterale con Mosca, ma senza successo: i modi e i toni non sempre erano condivisibili, ma il problema era reale, ovvero che l'arsenale cinese non conosce nessuna limitazione pattizia su nessuna delle sue componenti. Il secondo aspetto è diretta derivazione del primo: la Cina, a differenza della Russia e degli europei, non ha nessuna cultura di controllo degli armamenti nel suo establishment e nel suo personale militare, cosa che invece ormai da decenni è entrato nel patrimonio delle Forze Armate NATO e russe, e questo rende e renderà estremamente difficile ogni negoziato futuro, bisognerà mettersi d'accordo su una "grammatica comune", sono sfide importanti per ogni negoziatore.

Posto che vi siano incentivi che possano portare la Cina al tavolo negoziale, ma questo è un discorso ancora più ampio.

**Spazio e nuove tecnologie.** Abbiamo parlato di nuove tecnologie, e quindi voglio fare un riferimento alla sfida di disciplinare due ambiti precisi: quello delle nuove tecnologie e quello dello spazio.

Nel primo caso parliamo di sistemi di arma autonomi o con una fortissima componente di intelligenza artificiale o che presentano delle tecnologie dirompenti. Si tratta di sistemi di arma che hanno un impatto significativo sul campo di battaglia, basti pensare allo spiegamento dei droni di produzione turca nell'ultima crisi in Alto Karabakh, risoltasi come ricorderete a favore dell'Azerbaijan grazie anche a questi assetti e quanto avviene oggi in Ucraina. Il negoziato sulla disciplina di questi sistemi d'arma è complicato, ci sono forti posizioni proibizionistiche, ma c'è anche un lavoro che va avanti a Ginevra: la posizione dell'Italia è che non possono esistere sistemi d'arma completamente privi di controllo umano.

Il secondo caso è ancora più complesso e richiederebbe una discussione a parte. Basti dire che si intrecciano piani diversi, interessi pubblici e privati, in una nozione di "sicurezza" molto ampia. Noi riteniamo, come molti nostri Partner e Alleati, che la sicurezza nello spazio vada garantita attraverso norme di comportamento responsabile concordate tra Stati. Sospettiamo infatti che dietro l'insistenza di alcuni Stati membri per avere accordi universali giuridicamente vincolanti ci sia la consapevolezza che un negoziato a tal fine sarebbe lunghissimo e dall'esito incerto, e che nel frattempo moltissime attività dannose continuerebbero ad essere svolte in un totale vacuum politico.

Il problema della disciplina della sicurezza nello spazio esterno risiede prima di tutto nell'ampiezza della sfida: vi sono interferenze da parte di altri satelliti, operazioni ostili cibernetiche condotte da terra, capacità di distruzione di satelliti condotte da terra, ad esempio. Ma la sfida risiede anche nell'importanza capillare che questi assetti spaziali rivestono per la vita sulla terra, a partire dalle attività commerciali quotidiane, e sulla crescente presenza nello spazio di soggetti non statuali con amplissimi margini di crescita come SpaceX di Elon Musk e Blue Origin di Jeff Bezos: si tratta di un settore in cui il vantaggio marginale degli Stati si sta riducendo molto velocemente, imponendo quindi riflessioni nuove che richiedono risposte complesse.

**Conclusioni.** Siamo insomma in una fase particolare: abbiamo problemi totalmente nuovi (come regolamentare l'intelligenza artificiale nei sistemi d'arma? Come creare sicurezza in uno spazio extra atmosferico sempre più congestionato e competitivo?) e la necessità di tornare a gestire in maniera soddisfacente problemi totalmente vecchi (come limitare la presenza di armamenti convenzionali in Europa orientale in un modo che garantisca sufficiente sicurezza ai nostri Alleati e partner? Esistono margini di negoziato sulle armi nucleari non strategiche in Europa - una questione che si pone da tempo ma che ora è stata discussa in maniera sinistramente attuale?). Per entrambi questi ordini di sfide abbiamo bisogno di soluzioni innovative da innestare sulla nostra esperienza negoziale.

**Ferdinando Sanfelice di Monteforte: Introduzione.** Potrebbe sembrare un esercizio inutile parlare di controllo degli armamenti (troppo spesso confuso con il disarmo), in questi mesi di confronto duro tra quelle che un tempo chiamavamo “*Superpotenze*”, ma è proprio nei periodi di stasi negoziali, come questa, che si possono raccogliere le idee e trovare le giuste metodologie per portare a buon fine i negoziati, quando le condizioni si presenteranno di nuovo.

Tra i vari settori interessati dai processi negoziali, due, lo spazio e il cyber, sono di particolare interesse, visti gli sforzi delle Organizzazioni Internazionali tesi a trovare una concordanza tra le Nazioni, nello stabilire una regolamentazione che li renda fruibili senza eccessi da parte di malintenzionati.

Questi due settori hanno in comune, anzitutto, il fatto di appartenere alla categoria dei “*Global Commons*”, spazi immensi, solo in piccola parte soggetti a sovranità nazionale, e ampiamente utilizzati.

La differenza tra loro sta nel fatto che, mentre il primo è stato già oggetto di un trattato internazionale, purtroppo superato dalle azioni umane, il secondo non è mai stato regolamentato, ed è - inevitabilmente - diventato una specie di “*Ovest Selvaggio*”, dove i predoni prosperano, a spese di Stati, industrie e singoli cittadini.

Per trovare le metodologie adatte a portare questi negoziati in porto, il sistema preferito da molti studiosi è quello di ricorrere a precedenti storici, la cui analisi ci può fornire utili suggerimenti.

La storia delle trattative di disarmo della seconda metà del XX secolo, che hanno portato agli accordi sugli armamenti nucleari è, purtroppo, difficile da analizzare, visto che la maggior parte dei documenti è ancora segreta, e i fatti sono noti solo a chi vi ha partecipato direttamente.

Fortunatamente, esiste un precedente ben raccontato dagli storici, che può essere utilizzato, per tentare di ricavare le lezioni che possano guidarci nell'attuale discussione. Non a caso l'analisi degli studiosi di strategia si è concentrata su un altro “*Global Common*” – quindi comparabile ai due che sono sotto esame oggi - che in passato è stato oggetto di negoziati e accordi di limitazione degli armamenti, e precisamente l'ambiente del mare.

“*Historia Magistra Vitae*”, recita un proverbio dell'antica Roma, che spiega come la Storia ci possa far trovare quali strategie di solito funzionano e quali sono, con ogni probabilità, fallimentari. Grazie ad essa, gli studiosi di Strategia, hanno potuto escludere un numero elevato di soluzioni, che nel passato si sono rivelate controproducenti. In particolare, a questo proposito, è rimasta celebre la frase di MAHAN, il quale affermò che “*la sconfitta grida ad alta voce perché pretende spiegazioni; mentre il successo, come la carità, copre un gran numero di peccati*”<sup>1</sup>.

In effetti, questi tentativi di controllo degli armamenti navali hanno portato ad accordi sottoscritti da tutte le parti interessate una sola volta, mentre, negli anni successivi, sono falliti miseramente. La loro storia, quindi, è un'utile fonte di riflessione per coloro che si occupano di queste difficili trattative, consentendo loro di ricavarne insegnamenti validi, a carattere generale.

Gli studiosi, anzitutto, hanno individuato quattro categorie di limitazione degli armamenti navali:

- «**geografica**», che impone alle navi da guerra non solo di non utilizzare alcuni tratti di mare, ma anche di evitare atti di guerra in tali zone;

---

<sup>1</sup> A. T. MAHAN. *Strategia Navale*. Ed. Forum Relazioni Internazionali, 1997, Vol. II pag. 180.

- «**quantitativa**», che cerca di limitare o ridurre le forze navali, imponendo limitazioni globali o di categoria, circa il loro dislocamento o il loro numero;
- «**qualitativa**», che limita le dimensioni o l’armamento di alcuni tipi di nave;
- «**funzionale**», che vieta alle navi alcuni tipi di impiego, considerati immorali o contrari agli usi della guerra».

Come si vede, questa classificazione potrebbe essere utile anche per distinguere tra loro le tipologie di accordi sugli armamenti nucleari dei decenni scorsi, e non solo. Mentre l’ultima delle categorie elencate rientra nell’ambito delle regole della guerra, essenzialmente di interesse giuridico, meritano attenzione, sul piano strategico, il disarmo geografico (come la creazione della “*Neutrality Zone*” ad est del continente americano, nel 1939) e soprattutto i disarmi quantitativo e qualitativo, che spesso sono stati oggetto di uno stesso processo negoziale.

Va ricordato, inoltre, che la necessità di limitare gli armamenti di un certo tipo si avverte, appunto, quando due o più potenze, in competizione tra loro, si lanciano in spese imponenti per possedere uno strumento militare, ritenuto di valore strategico, superiore a quello dell’avversario, innescando quella spirale che viene comunemente chiamata una “corsa agli armamenti” generale, per cui, alla fine, i ben intenzionati cercano una via d’uscita, che sventi il pericolo della rovina economica, ma garantisca la sopravvivenza di tutti, sia pure al prezzo di inevitabili concessioni.

Si sa che, in generale, ci sono due tipi di negoziati di questo genere: alcuni, infatti, sono bilaterali, mentre altri avvengono con la partecipazione di più attori, e quindi assumono un carattere di multilateralità. Ma vediamo cosa la Storia può suggerirci.

**Il precedente storico.** All’inizio del XX secolo, la Gran Bretagna e la Germania spesero somme enormi per dotarsi di uno strumento navale – una flotta – superiore a quella dell’avversario. Intendiamoci: nessuno dei due rivali intendeva andare in guerra, bensì riteneva che il possesso di una potente flotta costituisse un deterrente efficace per scoraggiare la controparte dallo scendere in guerra contro di lui.

Questa gara non ottenne l’esito sperato – la Grande Guerra scoppiò lo stesso - e finì con il coinvolgere, come in una spirale, quasi tutte le Nazioni, che si lanciarono anch’esse in spese ingenti per dotarsi di “*capital ships*” in numero adeguato a contrastare, in caso di bisogno, i loro rispettivi “avversari naturali”, come, ad esempio, l’Austria per noi.

Il governo di Washington, in particolare, dopo essere rimasto inizialmente indietro in questa gara, a mano a mano che il proprio coinvolgimento nella Grande Guerra diventava sempre più probabile, si adeguò a questa gara di armamenti e, nell’imminenza della sua partecipazione al conflitto, la utilizzò per conquistare una posizione dominante.

Infatti, nel 1916 il Congresso varò un programma navale estremamente ambizioso, poi ampliato notevolmente nel 1918. Lo scopo dichiarato era quello di rendere la *US Navy* il paladino della libertà dei mari, una volta terminato il conflitto, agendo nell’ambito della costituenda Società delle Nazioni, e per questo il governo riteneva necessario raggiungere la parità navale con la *Royal Navy*. L’unico problema, per il governo di Washington, era che il Congresso, una volta finita la guerra, iniziava a dubitare della saggezza del programma navale già approvato, il cui costo era enorme.

Naturalmente, il programma navale e le dichiarazioni che lo accompagnavano allarmarono la Gran Bretagna, secondo il cui governo la regola imprescindibile era quella del cosiddetto “*Two Powers Standard*”, che sarebbe divenuto estremamente oneroso e impossibile da mantenere se gli USA avessero messo in pratica il programma.

Purtroppo per il governo di Londra, la maggior aliquota dei propri debiti di guerra era stata sottoscritta dagli Stati Uniti, che minacciarono di pretendere la restituzione delle somme erogate in tempi brevi, se la controparte avesse perseguito il suo “*Two Powers Standard*”.

Sintomatica è la frase di un promemoria interno al Congresso USA, nel quale si giustificava la ricerca della parità navale con la Gran Bretagna, in questi termini:

*“ogni grande rivale commerciale dell’impero britannico si è trovato alla fine in guerra con questo, ed è stato sconfitto. La politica inglese [infatti] era quella di acquisire il controllo degli sbocchi al commercio marittimo mondiale e di [conquistarne] il monopolio, per quanto possibile,*

delle comunicazioni internazionali, inclusi i cavi sottomarini, le reti radio, le aerolinee commerciali, il naviglio mercantile, le stazioni di rifornimento e i depositi di combustibile»<sup>2</sup>.

Non a caso, un intempestivo annuncio dell'Ammiragliato britannico, secondo il quale la Gran Bretagna aveva preso possesso di tutte le risorse petrolifere del Medio Oriente, rese la questione della parità navale tra USA e Gran Bretagna ancora più urgente, agli occhi del Congresso americano, in quanto confermava il timore di un possibile confronto diretto per la conquista del potere marittimo con la Gran Bretagna, libera com'era ormai dalla minaccia posta dalla flotta tedesca.

L'altro motivo di diffidenza degli USA nei confronti della Gran Bretagna era la storica alleanza tra Londra e Tokyo, che durava dal 1902, e il cui rinnovo era previsto nel 1921. I trattati di pace del 1919-21, oltretutto, avevano concesso al Giappone il possesso, sia pure mascherato da amministrazione fiduciaria, di tutte le colonie tedesche in Asia, una serie di arcipelaghi che costituivano delle basi di proiezione per attaccare le Filippine e l'Australia (come fu confermato all'inizio della Seconda Guerra Mondiale), e questo allarmava gli Stati Uniti. Per Washington, infatti, il possesso delle Filippine era essenziale, dato che la metteva in grado di dominare gli sbocchi commerciali cinesi.

Grazie al Canada, che si oppose al rinnovo dell'Alleanza in sede di assemblea del Commonwealth, alle pressioni già citate sul debito pubblico inglese, nonché alla minaccia di favorire l'Irlanda nella sua ricerca di indipendenza, gli Stati Uniti riuscirono a far capitolare il governo di Londra, in piena crisi finanziaria, sulla questione della parità navale. Per tranquillizzare il Giappone, poi, fu proposto un accordo a quattro (Giappone, Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti) per garantire la stabilità nel Pacifico. Si poté, quindi, pensare a una Conferenza per la limitazione degli Armamenti, da tenere a Washington.

Per avviare il processo negoziale, il Segretario di Stato Hughes capì, anzitutto, che *“per creare una buona impressione, l'amministrazione dovesse avanzare una proposta che indicasse al Paese [e agli altri] la sincerità delle sue intenzioni. Le altre potenze avrebbero seguito questa linea”*<sup>3</sup>.

Per questo, Hughes non solo rifiutò di costituire una commissione internazionale di esperti, preparando, insieme ai suoi consiglieri degli Esteri e della Marina una bozza di accordo da discutere, ma convocò direttamente la conferenza a livello di Ministri, che quindi si trovarono a discutere direttamente tra loro il documento, senza preavviso.

Rimaneva da far accettare alla Francia un livello di forze navali pari a quello dell'Italia. La ragione di questa misura, che costituì un regalo insperato per il nostro governo, era che la Francia era diventata la potenza dominante sul continente europeo, grazie al proprio esercito, e aveva lasciato che la Marina si riducesse fino al livello dell'Italia. Per avere, quindi, una situazione di equilibrio nel Mediterraneo, Hughes volle la parità navale tra i due Paesi, per non trovarsi, un domani, a fare i conti con quella che rischiava di diventare la potenza europea dominante. Tra poco vedremo quanto avesse ragione!

Il governo di Parigi, inizialmente contrario a questa proposta, dovette accettare, di fronte alla minaccia di una conferenza sulla limitazione degli armamenti terrestri, che avrebbe fatto perdere alla Francia la sua attuale posizione preminente in quel campo, ritenuta la migliore garanzia contro in possibile riarmo tedesco.

In sintesi, malgrado tutti fossero scontenti, sia pure in misura diversa, nessuno aveva motivi sufficienti per mandare all'aria la trattativa, e così fu: il trattato che fu approvato<sup>4</sup>, alla fine dei lunghi negoziati, stabilì un sufficiente livello di equilibrio tra le potenze marittime, tale da scoraggiare avventure da parte di qualcuno dei firmatari.

Il fatto che la discussione si basasse su una bozza di accordo, che fu in parte modificata, ma non totalmente esclusa, rese più facile il raggiungimento del consenso tra le parti.

---

<sup>2</sup> H. & M. SPROUT. *Toward a new order of Sea Power*. Princeton University Press, 1943, pag. 69.

<sup>3</sup> Ibid. pag. 146.

<sup>4</sup> “*Washington Naval Treaty*”, noto anche come “*Five Powers Treaty*”, registrato nella “Serie dei trattati della Società delle Nazioni”, il 6 aprile 1924.

Diverso è il caso delle conferenze che seguirono quella di Washington. Dato che si voleva regolare, dopo i tonnellaggi complessivi e il numero delle “*capital ships*”, anche le percentuali degli incrociatori e decidere se bandire o meno i sommergibili, la nuova Amministrazione USA propose che si tenesse un'altra conferenza a Ginevra, nel 1927. La preparazione, però, fu affrettata, e non si tenne conto che, su certi argomenti, vi erano visioni ed esigenze opposte, tra le varie Nazioni. La conferenza, quindi, fallì sul nascere, stante il rifiuto di alcuni governi, tra cui quello italiano, di partecipare.

La crisi economica del 1929 portò tutte le parti a più miti consigli, e fu indetta, per il 1930, una conferenza a Londra, congiuntamente dal Presidente USA, Hoover e dal Premier britannico MacDonald. Questi si erano anticipatamente messi d'accordo tra loro, appianando le rispettive divergenze, che derivavano da una loro diversità di esigenze strategiche.

Per gli USA, infatti, erano necessari incrociatori pesanti, con autonomia elevata, per operare nel Pacifico, mentre per i servizi coloniali britannici erano necessari incrociatori leggeri, piccoli ma più numerosi. Il negoziato bilaterale, quindi, mise le due Nazioni in grado di perseguire i rispettivi fini strategici, sottraendoli al negoziato principale. Inoltre, gli USA riuscirono a convincere la Gran Bretagna a rinunciare al sogno di mettere al bando i sommergibili, che si erano rivelati l'arma del debole, e quindi essenziali per i Paesi minori.

Quando, però, si arrivò alla sessione plenaria, le conseguenze di questo accordo bilaterale, concluso all'insaputa degli altri, pesarono sul suo esito. Mentre fu apparentemente facile trovare l'accordo con il Giappone, che finì di accettare tutte le limitazioni - ma poi fece di testa propria, visto che l'accordo USA-Gran Bretagna era passato sopra la propria testa - la disputa tra Francia e Italia, con la prima che pretendeva un tonnellaggio complessivo decisamente superiore al nostro, e la seconda che rifiutava tale inferiorità, fece fallire la conferenza.

Premesso che né la Francia né tantomeno l'Italia erano riuscite a raggiungere il tetto di tonnellaggio complessivo autorizzato dal trattato di Washington, e non lo raggiunsero mai, va detto che, secondo il Consiglio Superiore della Marina Francese, l'esigenza operativa era di disporre, «*in Mediterraneo, di una forza navale sufficiente per dominare la flotta italiana; nel Nord, di una forza navale capace di fermare la squadra [navale] tedesca che tentasse di penetrare nella Manica o in Atlantico; infine, di navi per la sorveglianza delle linee di comunicazione lontane e la protezione diretta dei trasporti*»<sup>5</sup>, specie quelli con le colonie del Nord Africa.

Se un italiano avesse letto questo verbale, i nostri rapporti bilaterali con Parigi sarebbero stati compromessi in via definitiva. Comunque, da quel momento, la pianificazione operativa della Regia Marina si concentrò sulla sola minaccia francese: i segreti, come disse Andreotti, sono quelle notizie che si fanno dopo un certo tempo, e neppure molto tardi.

In effetti, il problema principale era che la Conferenza di Londra, come osservò anni dopo il ministro degli Esteri dell'epoca, Dino Grandi, non era «*una conferenza tecnico-militare, ma una conferenza politica, dove il disarmo era un falso obiettivo: la posta in gioco era la gerarchia fra le Nazioni*»<sup>6</sup>, cosa che il governo di allora rifiutava.

**Gli insegnamenti da trarre.** Per concludere, è bene ricordare, anzitutto, che questa stagione di trattati detti di «*disarmo navale*» tentava in realtà di ottenere soltanto un minimo di «*limitazioni degli armamenti navali*», in modo da garantire una situazione di equilibrio di potenza nei vari bacini oceanici. Ma l'accordo aveva alcuni difetti fondamentali.

Il primo difetto era la mancanza di clausole di controllo, il che rendeva tutto il processo dipendente dalla buona volontà dei partecipanti. Questo dimostra che solo se (e finché) i loro interessi convergono verso lo stesso fine, come avvenne solo per un tempo breve nel 1921, gli accordi vengono rispettati, ma quando vengono lesi gli “*Interessi Essenziali*” di una delle parti, questa li violerà, come appunto fece il Giappone.

---

<sup>5</sup> H. COUTAU-BÉGARIE. Op. cit. pag. 228.

<sup>6</sup> G. GIORGERINI. *Da Matapan al Golfo Persico*. Ed. Mondadori, 1989, pag. 255

Il secondo difetto sta nel fatto che la stessa struttura di questi accordi finiva per creare una gerarchia tra le potenze navali, come aveva osservato il ministro Grandi: un fatto più difficile da accettare in linea di principio che nella pratica. Gli esempi più evidenti sono la lotta degli Stati Uniti per la «parità navale» con la Gran Bretagna, fin dai prodromi di quel processo di disarmo, e la pretesa francese di revisione dello stesso principio, già sanzionato durante la Conferenza di Washington, nei confronti dell'Italia.

Va notato, anche, che in sede di conferenza ogni Nazione presentò cifre sulla consistenza dei propri armamenti abbondantemente gonfiate: l'Italia, ad esempio, fu quasi la più onesta, dato che presentò a Washington una situazione che includeva, in più, solo una corazzata, la *Leonardo da Vinci*, esplosa nel 1916 per sabotaggio, e impossibile da ricostruire, anche se era stata recuperata dal fondo del Mar Grande a Taranto.

Passando agli aspetti metodologici, si nota anzitutto che il requisito primario affinché un negoziato decolli è la fiducia nel promotore. Il Segretario Hughes, nel 1921, lo aveva ben chiaro, ma ancor oggi, se le parti sospettano, sia pure minimamente che il promotore stia tentando di danneggiarli a proprio vantaggio, non faranno neanche partire il processo negoziale.

Va detto poi che il negoziato bilaterale, anche se relativamente più facile, se condotto prima di una sessione multilaterale, per mettere d'accordo due attori a spese degli altri, finisca per compromettere l'esito di quest'ultima. Questo tipo di negoziato va fatto, preferibilmente, con tutti, oppure, se ciò non sarà possibile, con nessuno.

Affrontare un negoziato multilaterale, ancora, richiede una serie di accortezze. Anzitutto, è indispensabile avvalersi della pressione dell'opinione pubblica, da fomentare con l'uso dei dibattiti parlamentari e dei media. Si sa che gli armamenti sono una spesa enorme, e il favore generale va verso la riduzione delle spese.

Poi, è necessaria una serie di fitte consultazioni con le controparti, unita a una analisi degli armamenti altrui, con l'ausilio dell'Intelligence, per smontare, in sede negoziale, le pretese irrealistiche che verranno presentate. Va ricordato, però, che dietro le richieste gonfiate dei singoli attori c'è sempre una "*Linea Rossa*" che, se viene superata, incide sui loro "*Interessi Essenziali*".

Come ha notato uno studioso contemporaneo, infatti, «*il disarmo, ad esempio quello occidentale del primo dopoguerra, può essere destabilizzante*»<sup>7</sup>.

Quindi, solo se chi dirige il negoziato sia capace di mantenersi, con le proposte di accordo, nei limiti del ragionevole, presentandole in modo convincente e difficile da controbattere, potrà ottenere il successo.

Per questo, la preparazione di una conferenza è l'aspetto più delicato, perché bisogna mettersi nei panni di tutti i partecipanti, capendo le loro aspirazioni e i loro «interessi essenziali»: basta infatti dimenticarne uno per vedere l'interessato inalberarsi e lasciare il tavolo delle trattative. Tale preparazione deve essere, inoltre, uno sforzo collettivo di tutto il governo, altrimenti mancheranno le idee e gli strumenti che daranno la possibilità di agire in settori diversi, come quello economico, in aggiunta a quello puramente diplomatico e militare.

Né si può rimandare alla discussione tra i negoziatori la definizione di queste aspirazioni e di questi interessi, in quanto nessuno sarà disposto a dichiararli pubblicamente. Basti pensare, a tale proposito, a quanto il Consiglio Superiore della Marina francese aveva concluso circa i bisogni del Paese in campo navale: se un incauto negoziatore li avesse dichiarati nel corso di una sessione di lavoro della Conferenza di Londra, non ci sarebbe stato solo il fallimento del negoziato - cosa che in effetti avvenne - ma l'Italia ne avrebbe dovuto trarre le conclusioni, in termini di rapporti con la Francia, e non solo in campo navale.

Quanto avvenne per il controllo degli armamenti navali si è ripetuto in tempi più recenti, con il disarmo nucleare e la non-proliferazione, come Voi sapete bene.

In definitiva, tutto sta nel presentare, fin dall'inizio, una soluzione che sia "digeribile" da tutti, spontaneamente o - come nel caso del trattato di Washington - previe adeguate pressioni. Ognuno,

---

<sup>7</sup> C. JEAN. *Manuale di Studi Strategici*. Ed. Franco Angeli, 2004, pag. 41.

tra i negoziatori, poi, deve “portare a casa” una sua piccola vittoria, altrimenti il trattato, anche se finalizzato, sarà in breve lettera morta, come appunto sta avvenendo per il trattato sulla smilitarizzazione dello Spazio.

Intendiamoci bene: la Strategia, in quanto scienza empirica, non fornisce indicazioni assolute e vincolanti, ma mostra solo quello che uno studioso, Corbett, definì come “*il caso normale*”, e precisamente che “*dall’accurata raccolta di eventi del passato, risulta chiaro che certe linee di condotta tendono normalmente a produrre certi effetti. Possiamo affermare che certe situazioni produrranno normalmente, in noi o nei nostri avversari, certe condizioni di morale sulle quali è possibile contare*”<sup>8</sup>.

Spero che queste lezioni della Storia possano essere utili a chi dovrà condurre i futuri negoziati sulla limitazione degli armamenti, quando le condizioni saranno favorevoli. Tornando all’attualità, è bene ricordare due cose: la prima, che riguarda il settore cyber, è che, da un lato, gli individui e le imprese sono in maggioranza estremamente vulnerabili ad attacchi informatici, non solo perché non hanno avuto cura di proteggersi adeguatamente, ma anche perché non tutti gli operatori seguono le procedure di sicurezza più importanti.

Dall’altro, invece, i sistemi informatici militari, specie quelli occidentali, si sono resi, nel tempo, sempre più difficili da colpire, anche grazie alla NATO, da decenni leader delle difese cyber.

L’altra questione da ricordare, in questo momento che vede l’Occidente colpire la Russia con sanzioni economiche, è che, parallelamente a questo fenomeno, un numero elevato di imprese e servizi occidentali, ma anche di altri continenti, stanno abbandonando la Russia, riducendo il cosiddetto “*livello di interdipendenza*” che, negli anni, era stato oggetto di sforzi - specie da parte dell’Italia e della Germania - tesi a prevenire, in tal modo, una situazione di ostilità e di possibile conflitto.

**Maurizio Melani:** ringrazio anche io il collega Luca Franchetti Pardo, che tutti conosciamo, e l’Ammiraglio Sanfelice di Monteforte, con il quale diversi di noi hanno avuto modo di collaborare in vari contesti, per aver accettato il nostro invito e per i loro molto interessanti interventi su un tema a mio avviso sempre più cruciale per il futuro dell’umanità.

Il sistema del controllo degli armamenti, faticosamente ma con tutti i suoi limiti efficacemente messo in piedi durante la seconda fase della guerra fredda e immediatamente dopo, è ormai da anni in crisi mentre nuovi sistemi d’arma diversi da quelli convenzionali e dalle armi di distruzione di massa conosciuti sino ad oggi alterano gli equilibri strategici in un contesto sempre più complesso di conflitti ibridi. L’aggressione russa all’Ucraina e i richiami da parte di Mosca alla possibilità dell’impiego di armi nucleari hanno tuttavia nuovamente evidenziato l’esigenza di un suo rilancio. Le condizioni sono tuttavia tutt’altro che propizie per l’assoluta mancanza di fiducia tra coloro che durante la guerra fredda erano riusciti a definire dei perimetri di prevedibilità e di controllo reciproco con regole concordate. Oggi tutto questo va ricostruito, cosa estremamente difficile mentre è in corso il conflitto più pericoloso per i suoi molteplici effetti verificatosi nel mondo, benché focalizzato in Europa, dalla fine della seconda guerra mondiale.

Ho molto apprezzato l’intervento dell’Ammiraglio Sanfelice che ci ha illustrato gli sviluppi di un negoziato svoltosi poco meno di cento anni fa e dei suoi fallimenti, interessante in quanto può fornirci lezioni per le similitudini che, con attori e oggetto del contendere mutati, si presentano oggi.

Tale negoziato si svolgeva, come oggi, in un mondo multipolare, con una potenza in campo navale (il Regno Unito), ancora al primo posto ma in declino, una potenza in forte ascesa (gli Stati Uniti) ed una terza marginalizzata dalla sconfitta (la Germania) e quindi fuori dalla trattativa, ma che aveva le potenzialità per ritornare prepotentemente sulla scena quanto meno europea, assieme ad altre le cui dimensioni e capacità, al di là delle pretese, erano in quella fase soprattutto di carattere regionale (il Giappone, la Francia e l’Italia).

---

<sup>8</sup> J. CORBETT. *Alcuni principi di strategia marittima*, Ufficio Storico M.M., 1995 Pgg. 17-18.

Il multipolarismo rende più complesso e quindi più difficile il raggiungimento di una intesa, ma vi sono aspetti che possono essere comunque affrontati. Quello più semplice, in linea teorica, riguarda la prevenzione di incidenti non voluti. Sembra che qualche cosa sia stata avviata tra americani e russi per quanto riguarda il conflitto in Ucraina, ma anche per questo occorre un minimo di fiducia reciproca.

Per un più ampio quadro di sicurezza collettiva, che per l'Europa può riguardare, quando ve ne saranno le condizioni, aspetti fondamentali (INF, armi nucleari tattiche, forze convenzionali) non esaustivi però di un quadro globale sempre più interconnesso, occorre il coinvolgimento della Cina. Ma questa, come in altri campi, vuole raggiungere livelli di capacità vicini a quelli degli altri due principali attori prima di affrontare il tema della loro limitazione concordata. E questo è senza dubbio un grave problema.

Intanto un pericolo che può diventare attuale è quello della proliferazione nucleare qualora il JCPOA con l'Iran non venisse riattivato dopo l'improvvisa uscita dall'accordo di Trump che ha portato Teheran ad avvicinarsi a livelli di arricchimento dell'uranio compatibili con la produzione di armi nucleari. Se ciò avvenisse si verificherebbe molto probabilmente nella regione una corsa in tale direzione da parte di diversi paesi (Arabia Saudita, Turchia, Egitto, Emirati e probabilmente altri) con gravissimi pericoli per la sicurezza di tutti senza contare quel che potrebbe fare Israele.

Ne deriverebbe un grave colpo all'effettività del Trattato di non proliferazione, elemento fondamentale di quel che rimane del sistema di sicurezza posto in essere durante la guerra fredda, con il suo articolo VI relativo all'impegno ad avviare un percorso di disarmo nucleare sotto stretto controllo internazionale, base giuridica per le auspicabili azioni in questo senso. È d'altra parte sulla base di tale impegno che dopo alcune esitazioni l'Italia, al pari di Germania e Giappone, aveva aderito al trattato.

Una azione degli europei e della Cina affinché il JCPOA torni a funzionare sarebbe quindi ora quanto mai necessaria per convincere Stati Uniti e Iran a superare i veti reciproci sugli ultimi punti di dissenso rimasti, peraltro estranei alla sostanza dell'accordo, e gli ostacoli posti con diversa intensità da Israele, dall'Arabia Saudita e, in modo strumentale nel contesto della crisi ucraina, dalla Russia.

Vanno infine considerate le armi sempre più utilizzate nei conflitti ibridi del XXI secolo, come quelle cibernetiche con i collegati sistemi satellitari, che se non sono contrastate con adeguati strumenti difensivi sono in grado di paralizzare sostanzialmente tutte le attività su cui si basano ormai le nostre società con possibilità di enormi danni alle persone, alle cose e ai tessuti sociali.

È un settore nuovo, con sue caratteristiche soprattutto per quanto riguarda l'imputabilità, in merito al quale sarei interessato a conoscere da chi ne sa più di me se si è cominciato a riflettere in termini di prospettive di controllo concordato di tale tipo di strumenti offensivi.

**Stefano Ronca:** da qualche tempo si parla con crescente disinvoltura di impiego dell'armamento nucleare e ben diversamente da come se ne parlava negli anni '60/70, quelli del terrore nucleare. L'argomento lo trattava già con faciloneria Trump. È nota la sua battuta "se abbiamo tutte queste armi nucleari e non le usiamo che ce le abbiamo a fare?". O quando si rivolgeva al presidente coreano affermando "di avere un bottone nucleare più grosso del suo". Putin, in maniera appena più sottile, minaccia i paesi che intendono interferire con la sua invasione dell'Ucraina "di conseguenze che mai hanno conosciuto nella loro storia". A Washington nel corso di una riunione ristretta della Munich Security Conference, il Consigliere per la sicurezza di Biden ha affermato che vari gruppi stanno studiando come reagire se i russi dovessero mettere in atto una strategia di "escalate to de-escalate". La strategia che potrebbe ipotizzare Mosca è quella di un colpo nucleare tattico per terrorizzare la popolazione ucraina, dividere gli alleati, e giungere a negoziati in posizioni di forza. Qualcuno afferma che è proprio il timore suscitato dalle velate minacce russe all'impiego del nucleare che avrebbe indotto gli alleati, soprattutto gli americani, alla prudenza nel loro sostegno all'Ucraina inducendoli a fornire ai combattenti ucraini solo armi di gittata ridotta affinché non potessero colpire il territorio russo. Mi sembra che il Ministro Franchetti Pardo non sia d'accordo su

questa narrativa. Ma se essa contenesse almeno una parte di verità, le minacce russe proverebbero la loro efficacia deterrente. Ciò potrebbe indurre altri paesi ad ampliare e/o modernizzare i loro arsenali nucleari ancor più di quanto già stessero facendo. Penso alla Corea, all'Iran, al Pakistan e alla Cina. Se l'Ucraina dovesse essere completamente sconfitta in questa guerra, alcuni paesi potrebbero dedurre che le minacce russe di impiegare l'arma nucleare sono state efficaci.

Stiamo inoltre assistendo ad un pericoloso fenomeno di riduzione del timore e della riprovazione verso le armi nucleari sia a livello politico che di opinione pubblica. Probabilmente ciò dipende da due ragioni. La prima è la distanza temporale dagli attacchi nucleari su Hiroshima e Nagasaki: non esiste più nessuno, fra le classi dirigenti, che abbia vissuto quegli anni. Siamo quindi perdendo la memoria dell'orrore provocato dalle bombe atomiche sul Giappone. L'altra ragione è il perfezionamento e la diffusione delle armi nucleari tattiche che ne fa prendere in considerazione con leggerezza l'impiego sottovalutando il pericolo di spiralizzazione verso ordigni strategici. Ma secondo gli esperti varcare la "soglia qualitativa" del nucleare giustificando l'impiego di un'arma nucleare tattica in ragione delle sue limitate capacità distruttive, che l'assimilerebbero a un'arma convenzionale, è altamente rischioso. Anche nelle dichiarazioni pubbliche sembra superato il ritegno che aveva fatto rimuovere per tanti anni l'opzione nucleare dall'immaginario collettivo. Per questo concordo con l'Ammiraglio Sanfelice quando parla dell'importanza dei media per informare e sensibilizzare l'opinione pubblica sui pericoli derivanti dalla corsa al riarmo nucleare.

Il primo maggio il più noto presentatore del canale tv Russia 1 ha minacciato Boris Johnson con la seguente frase: "Hey Boris, basta un colpo solo di un nostro siluro termonucleare e l'Inghilterra sparisce. Vi creiamo uno tsunami capace di inondare le isole britanniche e di farne un deserto radioattivo".

Secondo Bondarev, il diplomatico che ha defezionato dalla delegazione russa a Ginevra, i suoi colleghi, esperti nel campo del disarmo, parlano con leggerezza di guerra nucleare. Nella stampa si dibatte su chi oggi vincerebbe uno scontro atomico. Al di là del fatto che le armi nucleari vengano impiegate o meno nel conflitto in Ucraina, esiste il rischio che la facilità con la quale si parla di questa opzione, riduca la prudenza con la quale finora essa è stata considerata possibile. La Russia da tempo propaganda il perfezionamento del suo arsenale nucleare (già nel 2017 Putin nel suo discorso alla Duma magnificava le prestazioni di una dozzina di nuovi sistemi d'arma). Sembra dimenticata la convinzione, instauratasi dopo la guerra fredda, che una guerra nucleare non possa avere vincitori e che quindi non dovrà mai essere combattuta come Reagan e Gorbaciov avevano convenuto negli anni '90.

In un recente sondaggio il Dartmouth College ha chiesto agli intervistati se, a loro giudizio, gli Stati Uniti avrebbero dovuto colpire la città iraniana di Mashhad con un'arma nucleare qualora a seguito dell'affondamento di una portaerei americana l'invasione dell'Iran non riuscisse a compiersi e la vita di 20.000 soldati statunitensi sul territorio iraniano fosse in pericolo.

La metà degli intervistati americani hanno risposto che per prevenire la morte dei soldati del contingente sarebbe stato legittimo uccidere 2 milioni di civili della città di Mashhad con un'arma nucleare.

Ai summenzionati rischi di un ipotetico impiego dell'arma nucleare vanno aggiunti quelli derivanti dal pessimo stato delle forze convenzionali russe, e dell'impreparazione dei combattenti, di cui Mosca ha fatto prova negli scontri con le forze ucraine.

Vorrei concludere con una considerazione sull'attuale precarietà degli accordi di controllo degli armamenti.

Alle note difficoltà derivanti dai pessimi rapporti fra Russia ed Occidente si aggiunge il fatto che intere categorie di nuove armi: missili ipersonici, siluri guidati a grande distanza, droni ecc. non sono regolate da alcun regime di controllo.

**Giacomo Sanfelice di Monteforte:** vorrei innanzitutto ringraziare i nostri due Relatori per le loro interessanti introduzioni ad un tema così vasto e complesso.

In particolare vorrei condividere con il Ministro Franchetti Pardo una riflessione sull'esauriente e

dettagliato quadro generale da lui tratteggiato, in cui si trovano attualmente i negoziati sull'architettura globale di sicurezza e disarmo, giustamente, a mio avviso, definito complessivamente negativo, ma che allo stesso tempo offrirebbe qualche prospettiva, pur incerta, di un possibile punto di ripartenza.

In questo contesto, mi hanno colpito soprattutto i riferimenti fatti, da un lato, alle “menzogne plateali” espresse di recente dalla Russia (aggressione militare all'Ucraina *docet*) che squalificano Mosca come partner di futuri negoziati ma, dall'altro, alla percezione della importanza e interesse che Mosca continuerebbe comunque ad attribuire ai negoziati per una “nuova cornice di sicurezza” (ad esempio, per coinvolgere la Cina nel processo di disarmo).

Ho avuto occasione di occuparmi di Disarmo alla fine degli anni '80, alla Direzione Generale Affari Politici, nel periodo più felice dei negoziati tra Est ed Ovest, che culminarono nel 1987 nello storico Accordo tra USA e URSS per la eliminazione delle FNI (Forze Nucleari Intermedie, o a medio raggio), che rappresentavano la minaccia nucleare più diretta e meno facile da intercettare, rispetto ai missili balistici a testata nucleare, a lunga gittata.

Come noto, quell'Accordo (oggi abbandonato dagli Stati Uniti per sospette violazioni russe e per la non inclusione in esso della Cina) fu il punto di arrivo dei negoziati iniziati negli anni '70 e la firma del Trattato sulle FNI segnò, oltre alla fine della “crisi degli Euromissili”, anche la fine della “guerra fredda”.

Ma, soprattutto, vorrei ricordare, che la tela di fondo dell'Accordo sulle FNI, vedeva una Russia “in pezzi”, indebolita da una profonda crisi politica (passaggio del potere da Chernenko a Gorbaciov, latore di un ambizioso, quanto tormentato, programma di riforme, con “perestrojka” e “glasnost”) ma, soprattutto, attanagliata da una crisi economica gravissima, segnata da una profonda recessione, in assenza di crescita del Pil russo che aveva connotato gli anni precedenti.

Ora, al momento, al contrario rispetto alla fine degli anni '80, vedo una Russia aggressiva (caso Ucraina), guidata, con pugno di ferro, dalla forte leadership di Putin e di chi gli sta intorno e, tutto sommato, ancora in grado di disporre di notevoli risorse finanziarie (malgrado le dure sanzioni internazionali): insomma, uno scenario che mi rende scettico (salvo sviluppi imprevedibili della crisi ucraina) su di una effettiva disponibilità russa a partecipare attivamente ad un rilancio dei negoziati per una nuova architettura di sicurezza e, quindi, sulla possibile ripartenza del processo globale di disarmo.

**Maria Assunta Accili:** ringrazio molto l'Amm. Sanfelice e il Min. Franchetti Pardo per le loro stimolanti presentazioni e propongo alcune riflessioni sul tema dello spazio che presenta sfide ed opportunità particolari rispetto al grande tema del controllo degli armamenti.

La storia ci insegna che la colonizzazione è stata sempre accompagnata dalla militarizzazione dei territori conquistati. E la nuova frontiera extra-atmosferica non sfugge a questa regola. Il processo di antropizzazione dello spazio sta infatti riproducendo, anche in ambito militare, modelli comportamentali ed organizzativi tradizionali ed è evidente che il posizionamento delle principali potenze nella nuova dimensione costituisce una proiezione, con l'obiettivo tendenziale di un'amplificazione, del loro ruolo sulla terra.

Tra i caratteri distintivi delle attività umane in ambiente extra-atmosferico alcuni appaiono particolarmente rilevanti ai fini del nostro dibattito:

- le tecnologie spaziali sono strettamente legate all'industria della difesa e il know-how spaziale è intrinsecamente dual-use;
- gli interventi nello spazio producono effetti non del tutto controllabili e potenzialmente pericolosi anche per gli interessi di chi li promuove;
- alla luce delle attuali conoscenze e dei mezzi disponibili è improbabile che si possa ricostituire al di fuori dell'atmosfera terrestre la situazione esistente prima dell'avvio della colonizzazione umana e questo pone un serio problema di sostenibilità a lungo termine sul quale da

tempo si dibatte senza trovare un'intesa nel foro del COPUOS (Comitato delle NU per l'Uso Pacifico dello Spazio Extra-Atmosferico).

Al momento, l'unico vero limite all'uso di armi nello spazio o dallo spazio sembra essere l'impossibilità di controllarne con precisione gli effetti. I test svolti sinora non danno certezze, anzi la distruzione dei propri satelliti obsoleti da parte di cinesi, russi e indiani per mezzo di missili lanciati da terra ha prodotto migliaia di frammenti che si aggiungono ai rottami vaganti e mettono in pericolo le strumentazioni orbitanti ormai fondamentali in moltissimi settori. In sostanza, cioè, a causa delle altissime velocità che i detriti dispersi possono raggiungere, i rischi connessi alle collisioni o al rientro in atmosfera sono comunque troppo rilevanti per la terra oltre che per i dispositivi satellitari. Qualche successo è stato registrato per l'avvicinamento e l'aggancio di vecchi apparati in via di esaurimento o in disuso che implica, da un lato, la possibilità di rimuovere la cosiddetta "spazzatura spaziale" ma, dall'altro, la capacità di agire con obiettivi dissuasivi o offensivi su apparati strategici attivi.

Non è facile definire l'uso di tutti gli oggetti messi in orbita, del cui numero abbiamo peraltro una ragionevole evidenza grazie a due strumenti: la Convenzione del 1974 sull'Immatricolazione degli Oggetti lanciati nello Spazio Extra-atmosferico, che obbliga gli Stati alla tenuta di un registro da condividere con le NU, e la sorveglianza assicurata dai satelliti. Di certo, nelle guerre ibride attuali, lo spazio riveste un ruolo fondamentale con particolare riferimento all'osservazione del globo terrestre, alle comunicazioni, ai servizi di posizionamento, navigazione e tempistica o alla captazione dei segnali elettromagnetici per attività di ricognizione e intelligence. A tali assetti, precipuamente difensivi, si aggiungono sistemi d'arma suscettibili di alterare il fragile equilibrio militare su terra, quali ad esempio i missili ipersonici o le cosiddette Armi Anti Satellitari, che rendono lo spazio sempre più cruciale per il controllo del mondo. La capacità di deterrenza nello spazio poggia in pratica sul contenimento delle minacce derivanti dallo sviluppo di tali tecnologie, sul contrasto a sofisticati dispositivi di intrusione e spionaggio e sul rafforzamento della cyber security legata all'utilizzo dei satelliti. Il lato positivo della medaglia è che tutto ciò stimola le ricerche in tema di sicurezza di cui beneficiano le politiche per l'uso pacifico dello spazio che concorrono al miglioramento delle condizioni di vita e al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile collegati a salute, clima, ambiente, industria, agricoltura, gestione dei rischi e dei disastri, ecc. ecc.

In estrema sintesi, secondo la definizione della NATO, lo spazio è un dominio strategico operativo e quasi tutti i membri dell'Alleanza si sono dotati di organismi dedicati alla gestione del settore. Gli Stati Uniti hanno guidato gli sforzi tesi a limitare posizioni egemoniche da parte dei principali concorrenti, con particolare, ma non esclusivo, riferimento a russi e cinesi sin dalla costituzione della Strategic Defense Initiative (meglio nota come Scudo Spaziale) ed hanno creato con la Space Force un articolato meccanismo di coordinamento, controllo ed intervento. Analoghe strutture sono state istituite - per citare solo le più rilevanti - in Gran Bretagna, in Germania, in Francia e, non ultima, in Italia dove opera presso lo Stato Maggiore della Difesa l'Ufficio Generale dello Spazio. Del resto il nostro Paese detiene un profilo scientifico ed industriale di eccellenza in ambito spaziale che ne fanno un partner fondamentale della cooperazione europea avviata anche in questo settore.

Non esistono attualmente specifici accordi di non proliferazione nello spazio. Tuttavia, il Trattato sullo Spazio Extra-atmosferico risalente al 1967 stabilisce le basi del diritto applicabile alle operazioni spaziali e introduce, oltre ad impegni vincolanti su registrazione, responsabilità e non-contaminazione, il divieto di lanciare e installare nell'orbita terrestre, sulla luna o su altri corpi celesti considerati patrimonio dell'intera umanità, armi nucleari o di distruzione di massa. Si possono inoltre citare: il Codice di Condotta dell'Aja contro la non-proliferazione dei missili balistici, che impegna gli Stati parte a notificare il lancio di veicoli spaziali imponendo rigorose misure di trasparenza, e la Convenzione sul Divieto dell'Uso di Tecniche di Modifica dell'Ambiente a fini Militari che riguarda marginalmente anche lo spazio.

I principali progetti di accordo in materia di non-proliferazione in ambito spaziale finora presentati riflettono il confronto strategico-militare sulla terra:

- nel 2008 Cina e Russia hanno proposto la firma del trattato PPWT (Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space and of the Threat or Use of Force against Outer Space Objects) su cui gli USA e l'occidente non concordano per motivi connessi all'ambigua definizione di armamenti spaziali ed al carattere cogente di certe clausole;

- da parte europea è stato proposto un codice di condotta non vincolante teso ad evitare l'accelerazione del processo di militarizzazione dello spazio e a garantirne l'accessibilità a tutti, ivi inclusi gli attori commerciali e scientifici privati che naturalmente non incontra il gradimento delle controparti.

Come si è constatato nel 2020, in occasione del dibattito e del successivo voto in seno al primo Comitato delle Nazioni Unite sulle risoluzioni relative alla prevenzione della corsa agli armamenti oltre l'atmosfera, sarà arduo trovare una sintesi tra impostazioni tendenzialmente inconciliabili e forse il momento non è dei più favorevoli, ma l'incertezza che ancora caratterizza il tentativo di dominare lo spazio può forse consentire di intavolare un negoziato sulla non proliferazione in tale ambiente più facilmente di quanto non accada nel contesto terrestre.

**Carlo Trezza:** questa è la prima volta che prendo la parola in questo consesso e desidero anzitutto ringraziare i due Co-presidenti del Circolo di Studi Diplomatici per aver proposto la mia candidatura e tutti i membri del Circolo per aver dato il loro consenso alla mia ammissione.

Ho ascoltato con interesse le due ottime presentazioni introduttive a questo dibattito e condivido in larghissima parte il loro contenuto.

Credo anche io che vi sia stata negli ultimi anni una significativa battuta d'arresto nel promuovere la sicurezza internazionale attraverso il controllo degli armamenti, assistiamo invece alla ripresa "alla grande" di una corsa agli armamenti sia sul piano quantitativo che qualitativo. Più che di una battuta di arresto parlerei ormai di veri e propri passi indietro. I quattro anni di presidenza Trump negli Stati Uniti sono stati disastrosi se si pensa al numero di accordi laboriosamente costruiti negli ultimi decenni che sono stati mandati all'aria durante tale periodo. Mi riferisco in particolare il trattato INF che proibiva un'intera categoria di sistemi missilistici a raggio intermedio dislocati principalmente in Europa e che potranno ora esservi ricollocati. Ricordo inoltre il Trattato Open Skies che permetteva l'osservazione ed ispezione aerea dei territori dall'Atlantico agli Urali, l'Accordo JCPOA che aveva posto un freno alle possibilità dell'Iran di dotarsi dell'arma nucleare e allo stesso tempo riapriva il mercato ed il sistema industriale dell'Iran alla cooperazione internazionale (una "win-win situation" persa per tutti). Trump aveva ostacolato sino all'ultimo giorno della sua presidenza anche il rinnovo del Trattato strategico New Start miracolosamente salvato nei primissimi giorni dell'amministrazione Biden. A causa della sua inesperienza e all'ostilità dei suoi stessi collaboratori l'ex presidente, non è riuscito a condurre in porto l'occasione offertagli di un'intesa con la Corea del Nord nel quadro del processo di riavvicinamento che i due stati coreani erano riusciti ad avviare tra loro.

Anche la Russia ha le sue responsabilità avendo abbandonato l'applicazione del trattato CFE sulla riduzione degli armamenti convenzionali in Europa e violando sin dal 2014 l'impegno assunto a Budapest nel 1994 di garantire l'integrità territoriale dell'Ucraina a condizione che quest'ultima rinunciava (cosa che ha fatto) alle armi nucleari che essa deteneva sul proprio territorio. Ma nella maggioranza dei casi Mosca ha approfittato della furia distruttrice di Trump per liberarsi comodamente e senza perdere la faccia da accordi di cui anch'essa preferiva sbarazzarsi.

Questo quadro desolante può essere compensato solo in parte dal fatto che l'anno scorso è entrato in vigore un nuovo Trattato che proibisce totalmente le armi nucleari, il cosiddetto TPNW. Sulla carta si dovrebbe trattare di un evento storico poiché per la prima si proibisce totalmente e senza eccezioni il possesso, l'uso e lo stazionamento delle armi nucleari. Il problema è che non lo hanno né firmato né ratificato proprio i paesi cui esso dovrebbe essere rivolto e cioè i paesi militarmente nucleari ed i loro alleati. Questi lo hanno rigettato totalmente e si sono persino rifiutati

di partecipare al negoziato e quindi non hanno potuto far tener conto e far recepire nel testo loro interessi e le loro preoccupazioni. A mio giudizio questo è stato un errore anche perché uno dei pochi obblighi vigenti in questo campo è quello, sancito dal TNP e confermato dalla Corte Internazionale di Giustizia, di partecipare alle trattative sul disarmo nucleare.

Nelle prossime settimane si aprirà una nuova occasione per compensare questo errore. Dal 21 al 23 giugno si terrà a Vienna la prima conferenza degli Stati parte al TPNW. Ad essa possono partecipare come osservatori anche gli Stati che non hanno aderito al Trattato ai quali verrà comunque offerta la possibilità di prendere la parola. Sarebbe un'occasione per lanciare un messaggio di attenzione verso un'iniziativa che molti paesi dell'Unione Europea e tutti quelli della Nato (con l'eccezione dei Paesi Bassi) hanno osteggiato a mio giudizio troppo disinvoltamente. La Germania e la Norvegia, paesi Nato, hanno annunciato che invieranno un osservatore. Molti paesi dell'UE che non sono membri della Nato vi parteciperanno o come osservatori o anche come Stati parte. Una recente Risoluzione della nostra Commissione Esteri della Camera ha invitato il governo italiano a considerare l'invio di un osservatore alla conferenza di Vienna. Personalmente riterei opportuno che il governo rispondesse positivamente a tale indicazione parlamentare. Il nostro collega Luca Franchetti Pardo che è qui con noi e che certamente conosce la situazione meglio di me ci potrà indicare quali sono gli orientamenti della nostra amministrazione nei confronti di tale iniziativa parlamentare.

**Giuseppe Morabito:** in primo luogo vorrei ringraziare i nostri due relatori: Luca Franchetti Pardo, e l'Ammiraglio Ferdinando Sanfelice per i loro stimolanti e oserei dire "accattivanti" interventi.

Non ho molto da aggiungere a quanto è stato detto, tranne alcune brevi osservazioni.

La prima è che emerge con forza un bisogno di nuovi negoziati sul disarmo. Con la fine del confronto Est - Ovest il problema del disarmo è rimasto appannaggio dei pochi esperti del settore, mentre la politica se ne è di fatto disinteressata. La guerra in Ucraina ci ha riportati alla realtà. Evocare il rischio di un conflitto nucleare o all'opposto ribadire che bisogna fare di tutto per evitare l'uso dell'arma atomica, anche tattica, ci ha ricordato che le armi nucleari ci sono e sono in possesso di Stati che spesso si fronteggiano. Se poi andiamo a guardare bene le cose vediamo che le spese militari sono circa dodici volte quelle per l'aiuto pubblico allo sviluppo e sono in aumento, con il rischio di riavviare una corsa agli armamenti che i negoziati in corso durante la guerra fredda avevano almeno in parte congelato.

La seconda osservazione riguarda il fatto che l'oggetto di una auspicabile ripresa dei negoziati sul disarmo non concerne più solo gli armamenti nucleari o i sistemi di arma in generale, ma riguarda sia ambiti sia tipologie nuove. Innanzitutto lo spazio, come ha ben spiegato Assunta Accili, è emerso come una nuova area di confronto tra gli Stati più ricchi e più evoluti tecnologicamente della terra; poi l'impiego crescente, sempre più articolato ed in continua evoluzione dei droni; infine la cibernetica (permettetemi di usare questa parola in voga anni fa, come tante altre oggi sostituita dalla sua traduzione in inglese). La sicurezza cibernetica, oltre ad essere sempre più rilevante sia per il settore militare e più in generale statale, sia per quello dell'economia, potrebbe essere un campo nel quale varrebbe la pena coinvolgere la Russia, in particolare attraverso la ricerca di un canale di dialogo con questo Paese. Quando parliamo degli attacchi degli "hacker" pensiamo infatti alla Russia e ad altri (pochi) Stati esteri. In realtà gli attacchi cibernetici sono in gran parte opera della criminalità organizzata che li utilizza per estorcere somme di denaro (ricordo, solo per fare un esempio, che neanche due anni fa alla società italiana Campari sono stati chiesti 15.000.000 di dollari in seguito ad un attacco di un virus informatico). Si tratta di un problema la cui soluzione, o più realisticamente il cui contrasto, richiede un quadro giuridico internazionale ad hoc adeguato ai tempi ed uno stretto coordinamento tra gli Stati e tra gli organi di questi preposti alla lotta contro il furto di dati o contro l'intromissione illegittima in banche dati altrui. Coinvolgere la Russia in un'iniziativa di questo genere potrebbe non dico disinnescare del tutto, ma ridurre gli attacchi cibernetici che provengono da quel Paese, oltre a dargli un sia pure minimo riconoscimento

internazionale (non voglio spingermi a dire che una futura ipotetica agenzia per la lotta alla pirateria informatica potrebbe, perché no, aver sede a Mosca o a San Pietroburgo...).

Inoltre, i nuovi negoziati sul disarmo non dovranno riguardare soltanto nuovi settori di intervento, come quelli evidenziati, ma anche nuovi attori rispetto a quelli tradizionali del passato. In effetti, numerosi sono gli Stati che negli ultimi trenta anni hanno investito massicciamente nelle proprie Forze Armate, ricorrendo a tecnologie che erano rimaste a lungo appannaggio esclusivo dell'Occidente (ed allora anche dell'Unione Sovietica). Mi riferisco, ad esempio, alla Cina, all'India, alla Corea del Nord, all'Iran.

Una terza osservazione riguarda le opportunità che nuovi negoziati sul disarmo offrono, non solo sul piano della distensione internazionale, ma anche per cercare di aprire insperate vie d'uscita al conflitto tra Russia ed Ucraina che rischia di cronicizzarsi in una spirale foriera solo di conseguenze negative (stagflazione, aumento dei prezzi dei generi alimentari e dell'energia, instabilità negli Stati maggiormente colpiti dal rincaro dei prezzi dei generi alimentari, spinta alle migrazioni). Anche se certi toni, a mio parere del tutto fuori luogo, farebbero pensare al contrario, oggi non siamo nel clima della Seconda Guerra Mondiale, quando l'unica via di uscita dal conflitto era rappresentata dalla "debellatio" del nemico. Bisogna però avere fantasia, diplomatica intendo, e il coraggio di scindere (se vogliamo usare questa volta una parola inglese: "decoupling") il conflitto in Ucraina dall'apertura di negoziati sul disarmo. Se si legano i due è ingenuo pensare che la Russia accetterà di sedersi ad un tavolo negoziale. In altri termini, non ha senso offrire a Mosca negoziati sul disarmo in cambio della cessazione dell'aggressione all'Ucraina o addirittura del ritiro dai territori occupati. Bisognerebbe piuttosto dimostrarsi disponibili ad un negoziato sul disarmo a prescindere dal conflitto. L'obiettivo è duplice: disinnescare il rischio sempre presente dell'uso di armi nucleari; spingere la Russia, grazie al riconoscimento internazionale che le verrebbe dal partecipare a negoziati internazionali sul disarmo, nei quali l'attore principale dovranno essere gli Stati Uniti, a più miti consigli sull'Ucraina. In effetti, in questo Paese, a quasi quattro mesi dall'inizio delle ostilità, nessuno dei due contendenti sembra prevalere, con costi crescenti in termini di vite umane (che oltretutto minano il consenso interno) e di recessione economica. Più in generale, l'apertura di un canale di dialogo in un settore che non ha nulla a che vedere con la guerra in corso potrebbe aprire nuovi primi spiragli di negoziato per porre fine alla guerra.

Una quarta ed ultima osservazione riguarda la "memoria storica" della guerra. Tutti hanno visto la foto agghiacciante del bambino di Nagasaki con il fratellino morto sulle spalle che aspetta impassibile in fila il suo turno per il forno crematorio. Sono d'accordo con Stefano Ronca quando dice che non c'è più una memoria storica di Hiroshima e Nagasaki. La realtà per me è però più complessa: il problema è che si è persa, o si sta perdendo, la memoria storica della guerra tout court. Quando il Segretario Generale della NATO, Jens Stoltenberg, non proprio l'avventore tipo che troviamo in un bar di periferia, dice, fra l'altro non richiesto, come ha fatto all'inizio del conflitto in Ucraina: "difenderemo a caro prezzo ogni centimetro quadrato di territorio NATO" (cito a memoria), l'osservazione più benevola che mi viene in mente è che suo padre non ha combattuto a Stalingrado e i suoi nonni non hanno combattuto sulla Somme o sul Piave.

**Luca Franchetti Pardo:** grazie molte per i vostri interventi che offrono molti spunti di riflessione e alcuni di particolare interesse riguardano la non-proliferazione. Mi sento di dire che questa guerra in Ucraina sta avendo anche un altro effetto secondario: in alcuni paesi si sta facendo strada la narrativa che l'America non è intervenuta direttamente nel conflitto in Ucraina per timore di una risposta nucleare russa. Vi è anche il corollario di tale lettura, ovvero che se l'Ucraina nel 1994 non si fosse liberata del suo arsenale nucleare forse la Russia non la avrebbe attaccata. Detenere l'arma nucleare diventa quindi, in questa narrativa, uno strumento di deterrenza vantaggioso: da qui l'esigenza di una contro narrativa che illustri come non sia il timore della dura risposta nucleare Russa ad avere prevenuto un intervento diretto della NATO ma ci sono mille altre ragioni, prima fra tutte quella legata al fatto che non essendo l'Ucraina Membro della NATO non scattano gli obblighi legati all'art. 5. Bisogna dunque evitare che paesi medio-piccoli possano essere indotti ad accelerare

un eventuale programma nucleare militare, quale strumento di sicurezza preventiva. Il rischio che uno degli effetti secondari del conflitto in Ucraina sia la proliferazione nucleare è una “lesson learned” di cui occorrerà tenere conto, anche a fronte di una narrativa pubblica da parte della dirigenza russa che, a differenza del passato, non ha esitato a fare riferimento esplicito al possibile ricorso all’arma nucleare tattica. Ciò di cui veramente non sentiamo oggi il bisogno è una “banalizzazione” del dibattito sull’impiego dell’arma nucleare.

Per rispondere alle domande riguardanti il “cyber” mi sento di dire che è un mondo nuovo perché è uno strumento che può essere dirompente. Ma soprattutto, e qui mi rivolgo allo studioso di strategia Ammiraglio Sanfelice, è ormai assodato che a certe condizioni l’attacco cyber può corrispondere ad un atto di guerra. Il punto è quale sia la soglia in cui tu decidi che un attacco cyber è o non è un attacco armato quindi hai diritto alla autodifesa? Questo è complicatissimo, è un atto di guerra far saltare tutte le ferrovie dello Stato? Forse sì, o forse no. È un atto di guerra mettere in difficoltà gli ospedali o la Regione Lazio, tanto per fare un esempio casuale? Il cosiddetto “sotto soglia” è uno dei grandi temi di cui si discute, soprattutto se associato al discorso degli attacchi ibridi. Possiamo avere contemporaneamente un attacco sotto soglia di natura cyber e un attacco sotto soglia di natura terroristica e bisogna essere ragionevolmente in grado di metterli in sistema per affermare che tutto questo nel suo insieme, pur non essendo ciascuno di essi un attacco armato, diventa un attacco armato e dimostrare che dietro c’è un paese piuttosto che un altro, cosa che nel cyber è difficilissimo. Nel cyber tu puoi arrivare a dei patterns comportamentali per cui hai il cosiddetto “fingerprint” di un attacco cibernetico. Ma considerando che l’attacco informatico di norma rimbalza da mille indirizzi in paesi diversi, si può soltanto capire la tipologia di virus o di Trojan che, messa in sistema, ti fa dedurre che viene da un certo aggressore. Ma non è sempre così evidente e questo è uno dei grandi problemi.

Il Cyber crime è una dimensione di natura ben diversa dall’uso militare del cyber. Gli attacchi di natura ransomware sono condotti solitamente da attori non statali e si configurano quindi piuttosto come atti di criminalità transnazionale. Altri tipi di attacchi sono fatti o da strutture statali o da strutture o organismi statali che si appoggiano a strutture non convenzionali. Anche per questo è difficilissimo individuare quale è un attacco armato e quale no e dov’è la soglia. Come dicevo prima la difficoltà è dimostrare che dietro quell’attacco c’è un paese: in passato si è assistito a casi in cui a fronte di attacchi apparentemente di natura criminale un Paese ne ha messo in guardia un altro e gli attacchi a certe infrastrutture sono cessati. Ognuno ne può trarre le proprie conseguenze.

Passando all’argomento del TPNW o non TPNW. Una cosa è l’abrogazione progressiva e verificabile degli armamenti nucleari: questo è il TNP. Il TPNW prevede invece, solo per i Paesi firmatari, il divieto e l’immediata abolizione delle armi nucleari. Quindi qual è la grande differenza? È che la proibizione immediata, se non comprende i Paesi che hanno già le armi nucleari, è inefficace, se non controproducente. A ben vedere, l’obiettivo finale è lo stesso ovvero la prospettiva di un mondo libero delle armi nucleari. Ma la differenza risiede nel processo per arrivarci: il TNP è graduale e verificabile, il TPNW di fatto congela una situazione di differenza tra chi possiede, e intende continuare a possedere, l’arma nucleare e chi no.

Il discorso dello status di Osservatore al TPNW, di cui è stato fatto cenno da chi di voi ha ricordato la recente Risoluzione approvata dalla Commissione Esteri della Camera, si può certamente approfondire. Considerate che in aggiunta al dato politico c’è però la circostanza che se uno Stato decide di andare come osservatore ha degli obblighi connessi, fra cui anche di metterci dei soldi. Non sta a me giudicare nel merito una risoluzione della Camera. Il funzionario può, e deve, offrire delle valutazioni, ma trattandosi di scelte politiche è naturalmente poi il governo a decidere.

Quanto all’importanza dello Spazio, indubbiamente c’è una consapevolezza crescente anche in ambito europeo e la UE sta iniziando a lavorare a una sua strategia di sicurezza e difesa nello spazio. L’Italia è un attore importante e la nostra industria nazionale ha aspetti vera eccellenza. Se mi passate il gioco di parole, è però il caso di dire che c’è uno spazio infinito in cui bisognerà lavorare ed operare. Ma certamente la militarizzazione dello spazio e lo sviluppo di tecnologie dual

use e al contempo la crescita invece dell'uso civile dello spazio stanno facendo grandi passi in avanti. Ci troviamo di fronte a questo grande bivio, da un lato di limitare l'uso indebito dello spazio, dall'altro non limitarne le potenzialità. Quindi questa è un po' la difficoltà.

Per quanto riguarda l'Iran ciò che è stato detto è vero, ma non mi risulta che sia stato poi conclusivo. Che la Russia sia intervenuta in corso di negoziato per cercare di inserire l'eliminazione delle proprie sanzioni nel negoziato, è un dato di fatto. Che gli iraniani si siano irritati tanto che il ministro è volato a Mosca gli ha detto "No way" anche questo è un dato di fatto. Oggi quindi non siamo fermi su quello, ma ci troviamo in difficoltà essenzialmente sulla richiesta avanzata dall'Iran di eliminare le sanzioni delle Guardie rivoluzionarie.

Per rispondere all'ultima domanda, le sanzioni indeboliscono la Russia tecnologicamente? La mia risposta è sì, ma non per forza nell'immediato. Le sanzioni per loro natura, soprattutto quelle tecnologiche, fanno sentire il loro effetto con un ritardo rispetto a quando vengono imposte. Possiamo ad esempio già notare che la Russia sta usando armamenti sofisticati però con tecniche "vecchie" perché evidentemente non riesce a sfruttare appieno la capacità innovativa di certi armamenti. A ciò si aggiunge una certa arretratezza in materia di addestramento, manutenzione e aggiornamento nelle conoscenze di tecnologie occidentali.

Diverso rispetto al trasferimento di tecnologie avanzate è ovviamente il discorso relativo all'embargo su beni di consumo, semi lavorati, o materie prime.

Ci vorrà quindi un po' di tempo, anche se non per forza moltissimo a seconda dei settori produttivi, per vedere un indebolimento tangibile della Russia come conseguenza delle sanzioni sulla tecnologia. Anche perché vi è sempre la variabile rappresentata da Paesi che potrebbero subentrare, seppure con tecnologie magari di ultimissima generazione ma pur sempre capace di supplire parzialmente all'embargo occidentale. Proprio per questo è importante l'azione di "reach out" indirizzata ad una ampia platea di Paesi.

**Ferdinando Sanfelice di Monteforte:** voglio rinnovare i miei ringraziamenti a tutti voi, parliamo di Tecnologia. L'ambasciatore Ortona ha sollevato quello che, a mio parere è il problema dei problemi, la perdita di interdipendenza fra l'Occidente e la Russia. Perché se è vero quello che ha detto Luca Franchetti Pardo e cioè che, in campo tecnologico, gli effetti delle sanzioni contro la Russia non sono immediatamente visibili, ci sono delle eccezioni. Infatti, i carri armati moderni della Russia sono fermi perché la ditta tedesca non fornisce più le parti di ricambio. La Marina Russa, poi, riesce a dispiegare solo una parte delle navi perché non avendo più i pezzi rispetto dei motori diesel dagli occidentali se li fa dare dai cinesi, ma queste parti di ricambio sono una schifezza. Quindi c'è già un effetto immediato.

Quello che però è preoccupante non sono tanto le sanzioni quanto la fuga delle imprese occidentali dalla Russia. Non dimentichiamo quel che diceva John Fitzgerald Kennedy poco prima di morire, quando lui propose agli Europei la dichiarazione di interdipendenza. Dichiarazione di interdipendenza che nessuno si filò, che però avrebbe dovuto essere il sigillo di una perenne amicizia fra l'Europa e gli Stati Uniti. Noi, soprattutto noi italiani ma anche i tedeschi, abbiamo creato un elevato livello di interdipendenza con la Russia, a partire da Togliattigrad, che si sta smontando rapidamente. Non è solo McDonald che va via. E questo è un fenomeno che avrà delle conseguenze nel futuro drammatiche, perché non ci parleremo più.

Passando all'argomento "Cyber", io me ne occupo da dodici anni e ho ascoltato con interesse quello che avete detto. In effetti non è stato detto nulla di sbagliato, se non per il fatto che se è facile attaccare i privati, sia i singoli individui sia industrie, non lo è altrettanto nei confronti di sistemi informatici militari.

A proposito della vulnerabilità dei privati e delle industrie, voglio raccontarvi una mia esperienza. Io ho partecipato all'esperimento in cui da fuori con un laptop si riusciva a regolare i livelli di output della centrale elettrica di Civitavecchia, a dispetto del personale addetto che impazziva. Quindi è piuttosto facile colpire infrastrutture sensibili appartenenti ai privati, se uno ha il know-how sufficiente. Più difficile è attaccare i mega sistemi, soprattutto i mega sistemi militari,

che sono nati con maggiori protezioni, tant'è vero che vi ricorderete si parlò degli hacker russi recuperati nel sistema informatico di una portaerei americana, si erano semplicemente rubati le e-mail dei marinai e basta.

Un attacco massiccio richiede molte risorse, ma gli effetti possibili di un tal tipo di attacco possono anche essere devastanti. Una centrale nucleare può essere fatta esplodere da fuori. E allora in questo caso non si tratta più di un atto ostile che merita solamente una “response in kind”, come è la regola non scritta valida in campo internazionale, ma si arriva al “casus belli”.

Un'ultima nota sulla proliferazione. Io volevo raccontare le mie esperienze che vanno in un senso piuttosto diverso, divergente, da quello che avete detto qui. Io sono stato da giovane allievo a Poona, il centro di esperienze nucleari indiano, nel 1964, dovendo fare da interprete all'Ammiraglio Paladini, che comandava la Divisione Navi Scuola.

Lì ho appreso che l'India si stava facendo la bomba nucleare per paura che la Cina le sottraesse le fonti dell'acqua indiane, nell'Himalaya, cosa che, come vediamo piano piano sta facendo. La Cina a sua volta si era fatta il nucleare e lo ha potenziato dopo la minaccia sovietica, in conseguenza degli scontri armati sull'Ussuri del 1969. Stanno uscendo finalmente dei documenti, declassificati dal governo USA, che dicono che Mao dovette ordinare il decentramento di tutte le attività, compreso l'invio dei leader in diverse città, perché l'attacco era imminente e furono gli americani a fermare la guerra nucleare. È stato forse il momento in cui si è arrivati più vicini alla Guerra Nucleare.

Parlando del Pakistan, il Pakistan ha perso metà del suo territorio. Quale sarebbe la nostra sensazione se qualcuno ci fregasse metà dell'Italia? E quindi si è fatto la bomba nucleare. L'Iran? L'Iran parla di minaccia nucleare israeliana che non esiste. Ma ha ad est un certo Pakistan che le bombe nucleari ce le ha e fra Iran e Pakistan i rapporti non sono dei migliori, a causa, tra l'altro, del Belucistan. Ecco, quindi si ritorna al discorso che vi facevo sulla linea rossa da non superare, nelle trattative sul disarmo. Prima di affrontare queste questioni dolorose dobbiamo cominciare a pensare come la pensano gli altri, e fare in modo che tutte le parti interessate tornino in Patria con un piccolo successo da vantare. In particolare per l'Iran, qual è la piccola vittoria che noi stiamo offrendo al governo di Teheran? L'Iran deve tornare a casa con una piccola vittoria, ad esempio, una garanzia di sicurezza. Ma l'Iran, a prescindere da tutti i negoziati, continuerà a svilupparsi lo strumento nucleare perché ha paura della bomba sunnita e non di quella israeliana.

Non tratto di politica, mi sono limitato a presentarvi solo gli aspetti della Strategia, intesa come metodologia. Infatti, molto spesso dimentichiamo le più elementari avvertenze che ci fornisce la strategia proprio su questo argomento. Grazie.

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/>

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