

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

---

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

261

**Rinnovate modalità dell'integrazione europea di fronte ai conflitti  
e all'evoluzione degli equilibri globali**

(16 gennaio 2023)



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

261

### **Rinnovate modalità dell'integrazione europea di fronte ai conflitti e all'evoluzione degli equilibri globali**

(16 gennaio 2023)



*Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Ambasciatore Ettore SEQUI*

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

Maria Assunta ACCILI, Paolo CASARDI, Gabriele CHECCHIA, Patrizio FONDI, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Giorgio MALFATTI di MONTE TRETTO, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Roberto NIGIDO, Ludovico ORTONA, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO, Carlo TREZZA.

**Paolo Casardi:** vorrei innanzitutto dare il benvenuto fra noi, per la seconda volta, al Segretario Generale della Farnesina.

Caro Ettore, prima di avviare il nostro esercizio di oggi, volevo sottolineare il nostro apprezzamento per questa consultazione su un tema che si trova in cima alla preoccupazione generale ed al quale tenteremo di dare delle risposte. Ricordo per tutti il titolo del nostro odierno Dialogo Diplomatico: “Rinnovate modalità dell’integrazione europea di fronte ai conflitti e all’evoluzione degli equilibri globali.” In questa breve frase si coglie subito la difficoltà di apportare una valutazione sull’evoluzione di un processo in corso, quale quello dell’integrazione europea, a fronte di situazioni che, per usare un’espressione che ha ormai preso piede, potremmo definire “liquide”, quali quelle relative al conflitto europeo, che potrebbe congelarsi o, al contrario, svilupparsi, ed anche di fronte all’evoluzione degli equilibri globali, che dipendono in gran parte dal conflitto medesimo.

Ciò che è immediatamente possibile affermare è che l’invasione russa dell’Ucraina e la reazione dell’occidente, oltre alla sorprendente resilienza ucraina, hanno posto la parola “fine” ad un lungo, anche se non perfetto, periodo di pace e di cooperazione in Europa e nell’Eurasia settentrionale. Se vogliamo comunque azzardare una qualche previsione sull’evoluzione del conflitto in corso, potremmo, dopo avere convissuto con questo conflitto da dieci mesi, aspettarci che esso si perpetui in un conflitto militare prolungato, oppure, che a un certo punto, venga raggiunto un “cessate il fuoco”, slegato tuttavia da un accordo di pace vero e proprio e che conservi quindi in se stesso un rischio più o meno elevato di ripresa delle ostilità. In nessun caso appare, a giudicare dall’attuale atteggiamento dei belligeranti e degli altri principali protagonisti della vicenda, che sia possibile raggiungere oggi una pace giusta e duratura. Vedi anche l’ultimo tentativo di mediazione di Erdogan del 4 gennaio scorso, sostanzialmente respinto da Putin.

A fronte di ciò, è normale che la prima e più credibile forma di integrazione europea a manifestarsi in questo periodo sia quella in materia di Sicurezza e di Difesa. Salutiamo tuttavia con piacere l’accesso della Croazia all’area euro e all’area Schengen. La Croazia entrerà quindi a far parte di una macro regione europea di grande potenziale economico, e che già in passato si era distinta, come ai tempi dell’Impero Austroungarico, per la sua vivacità economica e culturale. Per quanto riguarda l’area Schengen, la gestione croata sarà molto delicata. Circa le modalità di integrazione europea nel settore della difesa, mi riservo di fare nel corso del dibattito un intervento apposito, lasciando per il momento agli altri soci di fare le loro eventuali considerazioni sulle altre modalità di integrazione e su quant’altro vorranno aggiungere.

Prima di concludere questa introduzione, tuttavia, vorrei segnalare come, a seguito dei fallimenti bellici già occorsi e con un’economia in prevalente declino, la Federazione russa potrebbe indebolirsi ulteriormente nei prossimi mesi, lasciando dei vuoti di potere sia nell’Europa orientale, che nell’Eurasia settentrionale. Potrebbero quindi prospettarsi nel medio periodo interessanti opportunità per la Cina e le potenze regionali di rafforzare le loro posizioni ed influenze in questa vasta area. Ciò potrebbe comportare purtroppo nuovi conflitti nella regione, dovuti ai nuovi esercizi di potere delle potenze regionali interessate, aumentando i rischi per la sicurezza collettiva che già il presente conflitto russo-ucraino ha pericolosamente provocato.

Insomma per chi si era illuso che il 2023 potesse rappresentare l’anno della pacificazione e della ripresa del prestigio del multilateralismo, dobbiamo ammettere che i tempi non sembrano ancora maturi. Questo non vuol dire ovviamente che la diplomazia e la solidarietà europea non saranno preziose per tentare con tutte le nostre forze e la nostra capacità diplomatica tutto quanto potrà condurre a diminuire le tensioni. Resta inteso che una corretta rappresentazione della situazione costituisce il primo obbligo intellettuale e morale per una diplomazia che voglia risolvere i problemi, senza limitarsi a soddisfare interessi più o meno legittimi.

Sono certo che dalla nostra ricerca di oggi usciranno elementi significativi rispetto agli obiettivi di pace e stabilità che la nostra diplomazia insieme a quella dei nostri Partners e Alleati si propongono.

Bene, ricordo che dopo la prolusione del Segretario Generale, il primo intervento dei soci sarà tenuto dall'altro Co-Presidente, l'Ambasciatore Melani. Al termine delle considerazioni e delle domande dei Soci, il Segretario Generale avrà un quarto d'ora di tempo per la sua replica.

Possiamo quindi cominciare, dò con molto piacere la parola all'Amb. Sequi.

**Ettore Sequi:** grazie a tutti. È sempre un piacere potermi confrontare con voi, cari Ambasciatori, colleghi ed anche e soprattutto amici. Abbiamo condiviso molto insieme e questo incontro si prospetta come una nuova opportunità di scambio. Un ringraziamento particolare va sicuramente ai copresidenti, l'Ambasciatore Casardi e l'Ambasciatore Melani, organizzatori di questo incontro, ed ancora all'Ambasciatore Cavalchini e all'Ambasciatore Salleo, cui sono infinitamente grato per essere stati mentori in importanti momenti della mia carriera diplomatica. Estendo questo ringraziamento a tutti gli altri colleghi i cui cammini si sono incrociati con il mio, arricchendomi professionalmente e da un punto di vista umano.

Nel trattare gli argomenti che la politica estera ci prospetta oggi, bisogna esprimere grande cautela, vista la complessità delle materie.

L'Unione Europea si confronta costantemente con momenti di crisi e cambiamento, e l'espressione "never miss a good crisis" non potrebbe essere più attinente a ciò che sta succedendo oggi. È importante avere sempre un focus su come alcuni cambiamenti possano portare anche notevoli aspetti positivi.

"People accept changes only when they are confronted with necessities, and they only recognize necessities, when a crisis is on them". Riportando questo enunciato alla situazione attuale, con grande sorpresa e amaro piacere si può vedere come la diplomazia, insieme alla politica estera, sia tornata al centro del dibattito pubblico.

Le testate giornalistiche e i notiziari trattano, molto più di quanto si fosse fatto negli scorsi anni, di argomenti concernenti queste materie: di guerre, migrazioni, pace.

Noi non viviamo in un'epoca di cambiamento, ma in un vero e proprio cambiamento d'epoca. Stiamo assistendo a un'evoluzione policentrica dell'ordine internazionale, a un indebolimento progressivo del primato occidentale e a un rallentamento della globalizzazione, che si sta frammentando geograficamente.

Si sta inoltre prendendo parte all'introduzione, a un ritmo senza precedenti, di tecnologie dirompenti, di cui anche l'opinione pubblica sta avendo sempre maggior contezza.

La guerra, purtroppo, è tornata alle porte di casa, coinvolgendo una grande potenza nucleare. Siamo di fronte a un conflitto preoccupante, che ha incrinato sempre più il rapporto già di confronto, tra Mosca e l'Occidente.

Si ha un tentativo, sempre più prorompente, di ripristino dell'uso della forza per risolvere le controversie internazionali, cui si associa la proliferazione di mezzi ibridi di competizione malevola, i quali purtroppo stanno ledendo gli ordini economici internazionali.

Ormai, fattori bellici sono diventati anche l'interdipendenza economica, l'approvvigionamento di materie prime, i fenomeni migratori, la comunicazione pubblica e persino la presenza di connazionali in aree di rischio.

È sicuramente un cambiamento d'epoca che porterà con sé un impatto operativo di grande portata.

Vi è certamente un'erosione oggettiva e crescente della comfort zone securitaria ed economica cui si era abituati, unita a una tendenza progressiva di tutti gli Stati al "far da sé" o al prepararsi al "far da sé", in assenza di potenziali alternative cooperative efficaci.

Tutto ciò si lega poi a un rischio di scardinamento del multilateralismo.

L'esperienza di quest'anno sta dimostrando all'Unione Europea come nessun paese da solo possa trattare problemi globali e che all'interno di essa non esista possibilità di successo senza un ruolo attivo e autorevole del nostro Paese, come dimostrato d'altronde dal negoziato sul cosiddetto "gas price cap".

Si parla inoltre, in questo periodo, sempre più di crisi alimentare globale, soprattutto per Paesi già in difficoltà. Se ne parla per il vicino Oriente e per l'Africa, la cui stabilità è invece fondamentale anche per la sicurezza e il benessere di noi italiani.

Si parla del fianco Sud attenendo al versante commerciale, a quello migratorio, al contrasto al terrorismo e alla criminalità internazionale.

E riguardo a questi territori è ancora importante sottolineare come si sia riusciti ad aumentare l'attenzione su di essi e sul rapporto di complementarità che vi deve essere tra questi e l'Unione Europea.

In Italia vi è una visione verticale delle cause di instabilità che possono provenire dall'Africa. L'instabilità proviene non solo dal Nord Africa, ma anche da ciò che arriva a questo dagli Stati limitrofi.

Vi è la necessità che vi siano sempre più meccanismi che incentivino un comportamento di collaborazione tra il Nord Africa e l'Europa, e in questo la nostra Unione sta cercando di creare dei partenariati energetici, coinvolgendosi e spostando sempre più verso sud il suo asse geopolitico e strategico.

Vi è inoltre, da parte dell'UE una presenza importante nei territori della Libia, della Siria, dello Yemen, sicuramente da non sottovalutare.

Qualunque sia la sfida di cambiamento con cui confrontarsi in futuro, il modo in cui la politica estera dell'Italia si adatterà e affronterà queste sfide dipenderà in larga parte dall'Europa, in particolare da come riusciremo a essere ascoltati e influenti nell'Unione.

Vi è la necessità che l'autonomia strategica europea passi anche dalla corsa alla competizione tecnologica, in particolare dagli investimenti sulle tecnologie di prossima generazione, tra cui lo stoccaggio di energia, la quantistica, la sicurezza nutri-sanitaria e i semiconduttori. In questi settori strategici dobbiamo garantire la sicurezza delle catene di fornitura e rafforzare la leadership tecnologica e produttiva dell'Europa.

Di importanza fondamentale a questo riguardo sono la nuova Agenda europea per l'innovazione e il progetto del Chips Act, i quali segnano, a livello UE, le direttrici su cui investire maggiori risorse per aumentare l'indipendenza e, quindi, la competitività dell'Europa a livello globale.

Il tema dei chip in particolare sarà il tema dei prossimi anni. L'UE deve raggiungere un livello significativo di autosufficienza, investendo sulla capacità di ricerca e produzione e rivitalizzando i partenariati con i produttori di questi prodotti che condividono la stessa mentalità.

Altro punto fondamentale è sicuramente come la sfida europea si prospetti anche nel mantenimento dei rapporti di opportunità con i Balcani Occidentali. Questi sono Paesi fondamentali per noi, come si sta effettivamente constatando in modo indiretto tramite la guerra in Ucraina.

Sicuramente su questo punto l'Unione Europea sta facendo notevoli passi in avanti, garantendo sostegni energetici pari ad 1 miliardo di euro, sostegni al rischio di attacchi ibridi, e ancora sostegni per i rischi di saccheggio da attori ostili di dati sensibili.

L'apparente narrativa che vede l'Europa come passiva nel creare potenziali condizioni di pace è erronea, come dimostrato dalla stessa attribuzione, su iniziativa italiana, di status di Paesi candidati a entrare nell'Unione Europea all'Ucraina, alla Moldavia e alla Georgia, oltre che l'adozione di nuovi pacchetti sanzionatori attenti a cercare di equilibrare le esigenze di ognuno dei singoli Stati Membri con la valutazione dei relativi potenziali danni.

Vi è stato inoltre il sostegno in campo militare allo stato ucraino, tramite l'adozione di strumenti inediti, quali per esempio la nuova Missione militare europea per l'addestramento di 15.000 soldati ucraini (EUMAM Ucraina) e 3 miliardi di euro di forniture militari a valere sulla European Peace Facility.

Ed ancora l'Europa si è resa parte importante in questa guerra grazie a ciò che è stato fatto in tema di diversificazione di fonti e gestione di stock, grazie ai tentativi di contenimento dei prezzi, di utilizzo del temporary framework, per mitigare l'impatto che la crisi ha avuto sulle imprese nazionali.

Il trend che si è avuto fino ad ora, con una sicurezza a basso costo proveniente dagli Stati Uniti, con un'energia a basso costo proveniente dalla Russia, e con beni intermedi a basso costo provenienti dalla Cina, si è ormai incrinato a causa di questa guerra che ha assestato un duro colpo alla sostenibilità di un sistema internazionale altamente interdipendente, provocando la necessità di adattamenti da parte dell'Unione che si deve mostrare sempre più autorevole e forte.

Sicuramente da sottolineare è come la difesa del sistema di valori comuni, basato su regole chiare, sia l'interesse fondamentale, soprattutto adesso che si vede leso il rispetto verso le norme interazionali più basilari.

Quale è dunque la strategia più adeguata per mettere fine a questa guerra?

So bene che molti di voi hanno sottoscritto nell'ottobre scorso un appello per un'iniziativa diplomatica di pace che sostanzialmente si può riassumere nel creare in qualche modo le condizioni per un cessate il fuoco che consenta l'avvio di negoziati su tre basi: (1) simmetrico ritiro delle truppe e delle sanzioni; (2) definizione della neutralità dell'Ucraina sotto tutela ONU; (3) svolgimento di referendum gestiti da Autorità internazionali nei territori contesi.

Ebbene, ciò che mi sento di dire oggi, anche alla luce della situazione sul terreno, contraddistinta ancora da scontri durissimi è che nessun negoziato serio, e nemmeno condizioni minime per il cessate il fuoco, potranno avere luogo fino a quando la Russia non si sarà resa conto che i costi politici, economici e militari che dipendono dal prolungamento dell'aggressione sono maggiori dei costi associati a una partecipazione a serie trattative diplomatiche.

È chiaro a tutti che la strategia da perseguire consiste nel rendere la continuazione della guerra meno conveniente, agli occhi di Mosca, rispetto a un accordo negoziato. Il problema è che non siamo ancora a questo punto. Al contrario, continuiamo a osservare una guerra con una intrinseca tendenza per entrambi i fronti ad aumentare e intensificare i propri sforzi per battere l'altro.

Avviare un tavolo negoziale serio sarà possibile soltanto quando le due parti in causa avranno definito veramente i loro rispettivi "win-set", cioè l'insieme di opzioni realisticamente trattabili e soddisfacenti per ciascuno. L'Italia, o meglio l'intera comunità internazionale, dovrebbe impegnarsi per creare una tale condizione preliminare, che sia anzitutto accettabile per Kiev.

Ora sotto questo profilo di chiarimento dei rispettivi perimetri di obiettivi, l'Ucraina ha fatto un passo avanti con la cd. "FORMULA PER LA PACE", il piano in 10 punti presentato da Zelensky al Vertice G20, che ha intanto il merito di mettere pressione su Mosca per favorire l'avvio di un negoziato sostanziale.

Ci sono però ancora molti nodi da sciogliere, incluso quello che riguarda il possibile ruolo di garanzia dell'Europa e dei principali Stati Membri europei, Italia inclusa.

Nella fase attuale, tuttavia, l'incertezza sull'esito delle operazioni belliche allontana la possibilità di trattative tra le parti ed è plausibile che il conflitto continui a lungo nei prossimi mesi. Le necessità logistiche e di forniture militari saranno sempre più un fattore chiave sia per Kiev sia per Mosca. Ciò apre, per il sostegno occidentale all'Ucraina, nuovi interrogativi sull'opportunità e sulle modalità di ampliare la produzione militare.

Una ulteriore incertezza è legata a varie considerazioni di natura interna alla Federazione Russa che potrebbero alterare la situazione attuale. Nel corso del 2023 vi saranno vari fattori che potrebbero incidere sul comportamento russo, a partire dalla decisione di Putin se correre o meno per la rielezione nel 2024 o dalla tensione generata da possibili cambi ai vertici degli apparati militari.

La visione strategica della Russia di Putin è pericolosamente influenzata da un'ideologia che considera in termini strutturali il confronto con l'Occidente. Essa mira a recuperare "profondità strategica" riprendendo le ambizioni e le esigenze di sicurezza sovietiche e prim'ancora zariste, mobilitando un etno-nazionalismo che attinge anche dal sentimento religioso. Questa prospettiva "euroasiatica", con venature che paiono irrazionali, ha spostato i punti di riferimento geopolitici di Mosca e ha fornito la base intellettuale per giustificare l'avversione all'Occidente.

Infine, un'altra variabile determinante sulla quale permane un certo grado di incertezza risiede nell'atteggiamento di Pechino, che, pur senza riconoscere apertamente l'errore di valutazione commesso, ha manifestato crescente insofferenza per la situazione generata da Mosca. Se negli ultimi mesi gli eventi interni (prima il Congresso, poi la gestione del Covid e le riaperture) hanno monopolizzato l'attenzione cinese, non è escluso che nel prossimo futuro si possa assistere a un approccio di maggior apertura verso l'Occidente, per quanto la mancanza di valide alternative per Pechino induca a credere che sia ancora prevalente oggi l'incentivo ad approfondire i legami con Mosca piuttosto che ad allontanarsene.

Se questo è il quadro, dunque, come vi si può muovere attivamente l'Italia?

Proseguendo sicuramente nel sostegno materiale e politico all'Ucraina, continuando a promuovere percorsi di interlocuzione costruttiva, di cui l'ambito umanitario sembra il terreno più fertile, su cui è possibile raggiungere intese, come si è dimostrato con gli accordi di scambio di prigionieri e con gli accordi di esportazione del grano.

Si può inoltre lavorare per una comunicazione pubblica attenta, promuovendo il dialogo con il popolo russo.

E non ultimo lavorare per fare in modo che all'Italia sia assicurato il ruolo di garante dei futuri assetti securitari dell'area e, più in generale, dell'Europa.

Ciò significa anche prevenire che acquisiscano ruoli prevalenti formati che ci escludono, come il Quad, a favore di quelli meglio inclusivi, come il G7 e in subordine il Quint;

Ultima, ma non per importanza, è sicuramente la possibilità di rafforzare l'influenza europea attraverso la coesione e l'iniziativa congiunta dei quattro Paesi principali dell'Unione, cioè Italia, Francia, Germania e Spagna, anche attuando o portando a maturazione le intese bilaterali che rafforzano questo motore tripartito.

Bisogna sicuramente presidiare i quadranti relativi ai Balcani Occidentali, al Nordafrica e conseguentemente al Sahel, che più di altri sono esposti a *spillover* del conflitto russo-ucraino.

Ma su questo e su ogni altro punto sono davvero onorato di poter ascoltare le vostre riflessioni e i vostri suggerimenti nel corso del dibattito.

Vi ringrazio molto.

**Maurizio Melani:** ringrazio innanzi tutto il Segretario Generale per la sua ampia esposizione sui temi oggetto del nostro incontro di oggi nella quale ci sono state illustrate in modo puntuale le linee dell'azione e del ruolo dell'Italia nell'Unione Europea e nel più ampio contesto globale.

Spinte contraddittorie si sono manifestate negli ultimi anni e si manifestano nell'UE. Ad una efficace risposta comune alla pandemia si è affiancata l'accelerazione da questa imposta alla costituzione di un fondo per un rilancio sostenibile dell'economia europea basato essenzialmente su transizione energetica e digitale, sanità e conoscenza, finanziato da titoli piazzati sul mercato e quindi da un indebitamento comune, passo fondamentale verso una unione sempre più stretta, anche nella prospettiva dei seguiti della Conferenza sul Futuro dell'Europa. E ciò soprattutto sotto la spinta dell'Italia, della Spagna e delle stesse istituzioni europee, ed in particolare del Parlamento, che ha portato all'adesione della Germania dopo le iniziali esitazioni. Manca però ancora il necessario complemento di un più consistente bilancio comune, in grado di fornire una garanzia credibile al debito comune, da alimentare con risorse proprie e quindi con una tassazione europea che oltre ad incidere su settori in cui molto forte è l'elusione come quello, ma non solo, delle applicazioni del digitale, sposti alcune imposte dal livello nazionale a quello europeo senza aumentare la pressione fiscale complessiva.

Un ulteriore strumento comune dovrebbe essere un fondo di sostegno alle attività produttive per favorirne la competitività a livello globale e rafforzare la capacità negoziale dell'UE per una ridefinizione delle regole della globalizzazione al fine di renderla più equa ed equilibrata rafforzandovi l'aspetto della reciprocità, rispetto ad altri grandi attori che come la Cina e gli Stati

Uniti praticano aiuti di Stato distorsivi della concorrenza a scapito delle imprese europee ed in particolare di quelle di paesi che come il nostro hanno limitazioni sul piano nazionale per le loro costrizioni fiscali dovute all'eccessivo indebitamento.

Un fattore di difficoltà che suscita preoccupazioni e tensioni all'interno degli Stati e nei rapporti tra loro è il ritorno di una inflazione a due cifre dopo decenni di stabilità dei prezzi, dovuto essenzialmente all'aumento dei costi dell'energia e dei cereali innescato dalla ripresa post pandemica e accentuato dalla guerra in Ucraina che ha indotto la Banca Centrale Europea a misure di restrizione monetaria alla stregua di quanto sta facendo la *Federal Reserve* degli Stati Uniti ove l'inflazione è però dovuta soprattutto ad un aumento della domanda interna e non dei costi di materie prime importate. Ne sono derivati dubbi sull'efficacia anti-inflazionistica in Europa di quelle misure con timori di effetti negativi sulla crescita economica e quindi di una prolungata stagflazione.

In materia energetica si sono manifestate le diversità di interessi tra paesi membri soprattutto in merito al tetto del prezzo del gas con Francia, Italia e Spagna che lo chiedevano, ed Olanda e Germania che resistevano, insistendo queste ultime, come alcuni paesi dell'Europa Orientale, sul timore di effetti negativi di un tetto sulla sicurezza delle forniture. È stato raggiunto anche su questo un compromesso su un livello però alquanto alto per essere efficace, considerata anche la riduzione nel frattempo intervenuta dei prezzi del gas sulla quale ha peraltro influito anche l'effetto psicologico sui mercati dell'accordo stesso. Acquisti e stoccaggi comuni, come fatto per i vaccini, sono ora necessari così come maggiori interconnessioni tra gli Stati membri per realizzare un effettivo mercato unico dell'energia tale da garantire a tutti sicurezza negli approvvigionamenti. Anche per il raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal*, soprattutto in materia di efficientamento di immobili e mezzi di trasporto, occorreranno finanziamenti europei finalizzati a mitigare i costi sociali ed economici delle trasformazioni e degli adattamenti richiesti rendendo ulteriormente necessario un aumento della consistenza del bilancio comune e del ricorso comune al mercato dei capitali. Andrà inoltre dato seguito agli impegni ribaditi nella COP 27 a sostegno della mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'adattamento ai suoi effetti nei paesi in via di sviluppo che più ne sono colpiti, con quanto ne consegue anche in termini di conflitti e spostamenti di popolazioni. In questo ambito, nei partenariati con i vicini meridionali cruciale è l'aspetto energetico sia per l'acquisizione del gas, necessario benché in modo decrescente nella transizione verso una completa decarbonizzazione, che per l'uso di fonti di energia rinnovabile e la produzione di idrogeno per i consumi locali e in prospettiva per l'esportazione verso l'Europa.

Sul piano della sicurezza e della difesa la Bussola strategica ha ulteriormente fissato obiettivi su coordinamento delle acquisizioni e poi auspicabilmente loro messa in comune, cooperazione industriale anche in materia spaziale e cyber favorita da finanziamenti europei, dotazione di capacità nella gestione delle crisi nel proprio vicinato dall'Europa Orientale al Medio Oriente e al Mediterraneo allargati e al resto dell'Africa. Ma restano carenze di volontà politica ad utilizzare pienamente gli strumenti disponibili tra i quali le costituite o costituende unità militari integrate. Paesi europei, in missioni militari anche nell'ambito della politica europea di sicurezza e difesa comune, sono intervenuti in aree di crisi ma senza impiegare appieno gli strumenti esistenti. Rispetto alla guerra in Ucraina vi è unità di intenti, e strumenti comunitari sono stati attivati nella consapevolezza che è necessario sostenere le capacità di difesa del paese aggredito per arrivare ad una pace giusta basata, oltre che sui principi dell'integrità territoriale degli Stati e della non aggressione, anche su quello dell'autodeterminazione da realizzare, come prospettato, con referendum gestiti internazionalmente dopo il necessario ritiro delle forze russe dai territori rivendicati da Mosca.

Un aspetto cruciale rispetto al quale non si registrano progressi è infine quello del processo decisionale che in settori chiave come quelli fiscale, delle migrazioni, della politica estera e della

difesa è paralizzato dalla regola dell'unanimità. Ma anche per modificarla, aumentando in tal modo le condivisioni di sovranità, occorre l'unanimità, sia utilizzando le clausole passerella previste nei Trattati, sia modificando i Trattati stessi. Il prospettato allargamento ai Balcani occidentali e poi all'Ucraina e alla Moldavia, rilanciato dall'aggressione russa e dalla convinzione che l'allargamento avrebbe effetti positivi per la stabilizzazione nel nostro vicinato orientale anche in considerazione delle penetrazioni nell'area di altri attori, renderebbe una volta realizzato più problematico il perseguimento dell'obiettivo del superamento dell'unanimità nel quadro comunitario esistente. Ma la sua prospettiva può costituire uno stimolo a trovare soluzioni alternative. Potrebbe essere pertanto considerato, per poter avanzare tra chi ha la volontà di farlo, il ricorso a forme di integrazione differenziata attraverso Trattati aggiuntivi a quelli esistenti tra i paesi che lo vogliono, lasciando la porta aperta a chi intenda unirsi successivamente accettando le limitazioni di sovranità che ne conseguono. È questo un percorso al quale si sta pensando?

L'Italia dovrebbe essere parte attiva di tutti gli sviluppi che possano portare ad una più forte unione assieme soprattutto a Francia e Germania, come lo è sempre stata nelle diverse fasi del processo di integrazione europea, perseguendo in questo quadro anche la piena attuazione del Trattato italo-francese del Quirinale e la conclusione del previsto Piano d'Azione italo-tedesco.

Quel che a mio avviso è certo è che senza una maggiore integrazione maggiore sarà nel contesto globale la fragilità e la vulnerabilità di tutti gli Stati europei.

**Luigi Guidobono Cavalchini:** desidero, anzitutto, ringraziare il nostro Segretario Generale per la sua presenza tra noi questo pomeriggio e i nostri due Co-Presidenti che hanno organizzato questo Dialogo dedicato alle modalità d'organizzazione dell'integrazione europea. È difficile non considerare l'attuale tragico momento che stiamo vivendo come la continuazione di quella prova di forza che all'indomani della sconfitta di Hitler e a seguito prima della Conferenza di Yalta e poi di Potsdam aveva fatto dell'Europa, almeno fino alla caduta del muro di Berlino, il terreno di uno scontro strategico e ideologico teso a spartire il nostro pianeta in due sfere d'influenza. Era la Guerra Fredda che si reggeva sul cosiddetto "equilibrio del terrore" o, se vogliamo, sulla *Mutual Assured Destruction* significativamente chiamata MAD.

Ora, proprio alla luce di quanto sta succedendo ora a seguito dell'Operazione Militare Speciale di Putin contro l'Ucraina torna alla mente la lezione che il Segretario di Stato alla Difesa, Robert Mc Namara, aveva tratto dalla conclusione nel 1962 della crisi dei missili sovietici a Cuba; cioè che i principali protagonisti di quella vicenda - Kennedy e Kruscev - avevano dimostrato non soltanto di essere "rationals" ma soprattutto la capacità di mettersi ciascuno nei panni dell'altro liberandosi nel contempo da un'eccessiva partecipazione emotiva riassumibile nella formula "to empathise with your enemy".

Ricordo che il ritiro dei missili sovietici da Cuba a seguito dell'intesa raggiunta tra i due Grandi dell'epoca aveva suscitato l'ira di Fidel Castro, il quale, oltre a prender contatto con Pechino per chiedere quell'aiuto che aveva mandato su tutte le furie il Capo del Cremlino, aveva insistito con Mosca perché sulla sua isola rimanessero almeno gli ordigni capaci di abbattere un'eventuale incursione aerea americana. Kruscev, però, nel suo lungo libro di Memorie aveva scritto a Castro per dirgli che il ritiro di tutti i missili era stato deciso dopo che Kennedy aveva dato la sua parola solenne che gli Stati Uniti non avrebbero più aiutato gli esuli cubani a compiere un'operazione simile a quella della Baia dei Porci: impegno solenne - scriveva sempre Kruscev - che Johnson gli aveva confermato dopo l'assassinio del suo predecessore.

Proprio la crisi del 1962 ci ha insegnato che per porre un termine al conflitto in Ucraina è assolutamente necessario creare quel clima di fiducia reciproca - il credere cioè nella parola dell'altro - in mancanza del quale non sarà possibile giungere ad una soluzione pacifica rispettosa dell'indipendenza e della sovranità dell'Ucraina. Gli Accordi di Minsk, da un lato, e quelli diretti tra russi e ucraini interrotti bruscamente il 29 marzo in Turchia costituiscono la prova provata dell'assenza di quella comprensione e fiducia reciproche che era servita a concludere il 1° agosto

1975 la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa che aveva consacrato l'inviolabilità delle frontiere di 35 Stati europei e la rinuncia di questi ultimi al ricorso alla forza e ad ogni tipo d'ingerenza negli affari interni.

**Carlo Trezza:** desidero porre in luce il significato che attribuisco, sotto il profilo della sicurezza europea, alla candidatura di due paesi dell'UE - la Svezia e la Finlandia - ad aderire alla NATO come reazione all'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia. Si tratta due Stati strategicamente significativi, tradizionalmente neutrali, la cui adesione all'Alleanza Atlantica verrà con ogni probabilità approvata nonostante l'attuale opposizione della Turchia. La loro adesione, e mi riferisco in particolare alla Finlandia che ha un lungo confine con la Russia, rafforzerà decisamente la Nato sul piano politico e militare. La loro iniziativa rafforzerà anche l'Unione Europea poiché si ridurrà la sua attuale disomogeneità derivante dal fatto che non tutti i membri dell'UE appartengono anche alla NATO. Si ridurrà anche il peso specifico di paesi come l'Austria, l'Irlanda, Malta e Cipro che a causa della loro vocazione neutralistica non hanno reso sinora attuabile un coordinamento dell'UE in seno alla NATO e la possibilità di esprimersi con una sola voce. Tale prospettiva si rende più fattibile anche a seguito della Brexit, visto che il Regno Unito ha sempre ostacolato l'opzione di un "European Causus".

Alla resa dei conti Putin dovrà poi spiegare ai suoi il fatto che la Russia si troverà d'ora in avanti a dover fronteggiare una NATO non solo più agguerrita militarmente ma anche più estesa territorialmente.

**Patrizio Fondi:** nell'ambito della chiara, articolata e stimolante presentazione del Segretario Generale, intendo focalizzarmi sulla crisi Ucraina e le possibili azioni da parte europea per porre fine a tale tragica guerra. A mio avviso, è ormai inutile sperare che si configuri una posizione comune dell'UE su tale crisi, perché troppo diverse sono le agende dei vari Stati membri. In particolare, almeno la Polonia e i Paesi Baltici danno la netta impressione di puntare ad un allargamento del conflitto anche alla NATO, allo scopo di regolare una volta per tutte i propri conti con la Russia, passati e presenti, nell'illusione di renderla definitivamente innocua e ignorando il fatto che essa è ineliminabile dal contesto europeo, essendone parte integrante geograficamente e culturalmente. L'episodio del missile atterrato in terra polacca facendo due vittime ne è stata la cartina di tornasole, perché è apparso evidente che non solo Kiev, ma anche Varsavia e le capitali baltiche hanno "pregato" che l'ordigno fosse russo al fine di utilizzare l'incidente per ottenere un impegno diretto della NATO nelle vicende belliche (fortunatamente, l'investigazione è stata fatta con obiettività ed è risultato che si trattava dei residui di un missile difensivo ucraino andato fuori rotta). Questa non è sicuramente l'agenda di Stati membri come la Francia, la Germania e l'Italia, che devono pertanto smarcarsi nettamente da tali Paesi avventurosamente e, direi, incoscientemente bellicisti ad oltranza, coordinandosi strettamente tra loro a livello intergovernativo o, ancora meglio, cominciando a creare una sorta di cooperazione rafforzata di politica estera comune (anche per scavalcare l'ostacolo della lentezza decisionale dell'attuale UE, aggravata dalla regola dell'unanimità). In tal modo, potrebbero tentare di elaborare una propria posizione volta a superare l'"impasse" in cui ci troviamo a causa delle precondizioni ad un negoziato di pace espresse dai contendenti, dato che Kiev chiede il previo ritiro delle forze russe dai territori occupati, mentre Mosca domanda la preventiva accettazione di tali conquiste. Inoltre, Zelensky è convinto che attualmente le circostanze siano favorevoli per proseguire la riconquista dei territori perduti e che una tregua potrebbe consentire a Putin di prendere fiato, riorganizzarsi e poi effettuare un attacco ancora più pesante.

D'altra parte, gli USA si trovano tra Scilla e Cariddi, perché, da un lato, non vogliono accettare - per motivi anche morali - una situazione in cui l'Ucraina sia costretta a subire una pace ingiusta (perdita di territori e smilitarizzazione forzata), mentre, dall'altro, vogliono a tutti i costi evitare un'estensione del conflitto alla NATO e cominciano a guardare con maggior timore ad un cambio di potere traumatico in Russia, tenuto conto che dietro Putin si stagliano le inquietanti ombre del

leader ceceno Kadyrov e del capo della milizia Wagner Prigozhin. A questo punto, è forse giunto il momento che Francia, Germania e Italia facciano pressione sugli USA per un ribaltamento della logica fin qui seguita, che prevedrebbe in primis le trattative tra Ucraini e Russi per risolvere il conflitto, seguite da un negoziato per la creazione di una nuova architettura di sicurezza globale. La sequenza andrebbe infatti invertita, al fine di ricreare preventivamente un'atmosfera di fiducia reciproca fra le due superpotenze atomiche, partendo quindi dall'alto e avviando immediatamente - mentre la guerra prosegue - un negoziato diretto USA-Russia per la nuova architettura di sicurezza generale e successivamente aprire le trattative sulla questione ucraina con la partecipazione dei due contendenti e dell'Europa. Ciò soddisferebbe il desiderio di Putin di essere trattato alla pari dagli Americani, restituendogli prestigio anche in patria, e lo rassicurerebbe circa le intenzioni dell'Occidente, grazie alle concrete garanzie reciproche di sicurezza che verrebbero concordate. Tutto ciò potrebbe verosimilmente consentire al dittatore di essere più flessibile e più malleabile in future trattative concernenti l'Ucraina, in quanto l'opinione pubblica russa potrebbe essere più incline ad accettare compromessi, in particolare il ritiro da almeno alcuni dei territori occupati. Credo che Presidenti come Kennedy e Nixon avrebbero avuto la lungimiranza e il coraggio di percorrere questa strada.

Quanto al contenuto del futuro auspicabile negoziato per risolvere il rompicapo ucraino, mi permetto una riflessione "creativa". Temo - come molti altri osservatori - che probabilmente la Crimea non verrà recuperata da Kiev, ma ritengo anche che in tale ipotesi Putin non dovrebbe ottenerla gratuitamente: in sede di trattative sarebbe pertanto opportuno legare il riconoscimento dell'annessione russa della penisola contesa al riconoscimento da parte di Mosca dell'indipendenza del Kosovo. Questo per tre ragioni: il dittatore russo ha talora fatto riferimento alla creazione dell'entità kossovara come esempio di non rispetto da parte occidentale del principio della immutabilità delle frontiere in Europa, giustificando con ciò la sua presa della Crimea; inoltre, tale riconoscimento incrociato incoraggerebbe anche gli altri Paesi che non hanno riconosciuto il Kosovo, in particolare la Serbia, a rivedere nel tempo la propria posizione, eliminando così una ferita infetta potenzialmente foriera di conflitti nei Balcani, come si è visto negli ultimi mesi; dato infine che Kiev è destinata in futuro ad entrare nell'UE, il forte interesse europeo alla stabilità del quadrante balcanico diventerebbe automaticamente parte anche dell'interesse nazionale ucraino e pertanto l'amputazione di quella porzione di territorio acquisterebbe un senso geopolitico anche per gli Ucraini, che avrebbero in cambio più sicurezza a fronte della perdita territoriale subita.

Concludo dicendo che il nostro Paese - proprio al fine di concertarsi proficuamente con Francia e Germania - dovrebbe, pur continuando ad inviare le armi e ad applicare le sanzioni lealmente e con serietà, calibrare con molta attenzione i toni delle dichiarazioni e degli atteggiamenti pubblici, che dovrebbero restare fermi ma mai più aggressivi di quelli di Macron e Scholtz. Ciò al fine di ricostruire gradualmente - per poterlo utilizzare in maniera costruttiva al momento opportuno, riacquistando un proprio valore aggiunto diplomatico e un protagonismo ora assai limitato - quel tradizionale e antico canale privilegiato tra Italia e Russia, creatosi sin dai tempi della guerra fredda con la FIAT di Valletta a Togliattigrad, benché si avesse di fronte un'URSS non meno "cattiva" della Russia odierna, che aveva già invaso l'Ungheria (e di lì a poco la Cecoslovacchia) e mettesse i dissidenti nei gulag e negli ospedali psichiatrici. Perché l'attitudine alla mediazione è nel nostro DNA (e nel nostro interesse nazionale) da sempre.

**Paolo Casardi:** a partire dalla crisi afghana, nell'agosto del 2021, era riemerso un nuovo forte impulso a procedere sul cammino della "POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE" che ha portato come noto al varo della "Bussola Strategica", ufficializzata dal vertice di Versailles, 10 e 11 marzo 2022 e rivista nel corso dell'estate scorsa per accelerare una parte dei contenuti, in parallelo a quanto veniva fatto anche con il nuovo Concetto strategico della Nato, di fronte all'acuirsi del conflitto russo-ucraino.

Della "Bussola Strategica" sappiamo già tutto, ma vorrei, in tono con il titolo del nostro incontro, riferirmi proprio a quelle iniziative sottoposte a ritmi più accelerati.

Tra queste iniziative, abbiamo: la costituzione di una Capacità militare di dispiegamento rapido di un contingente di 5000 militari; la revisione del documento comune di “analisi delle minacce”; lo sviluppo di un set di strumenti di sicurezza “ibrido”, quali misure preventive, reattive ed anche restrittive; inoltre è previsto l’utilizzo dell’art. 44 del TUE per il ricorso a coalizioni di Stati Membri Volontari sotto bandiera UE ed il varo di un “Regolamento per il Rafforzamento dell’Industria per la Difesa” attraverso acquisizioni congiunte di armamenti (EDIRPA - European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act). Quest’ultimo, in particolare, prevede la possibilità di incentivare nel periodo 2022-24 acquisti congiunti di armamenti da parte di consorzi di almeno tre Stati membri, per un totale di 500 milioni di euro dal bilancio UE con l’obiettivo di rafforzare la base tecnologica e industriale europea attraverso acquisizioni volte a ricostituire gli arsenali degli Stati membri. Nel medio periodo, la Commissione intende rendere il finanziamento permanente. Alla luce di ciò si è deciso di definire, d’accordo con il Ministero della Difesa e con il comparto industriale nazionale, delle priorità negoziali italiane, volte in particolare a preservare i cruciali partenariati con i principali Alleati e partner.

Si tratta quindi di una serie di provvedimenti inediti, che confermano la nuova situazione di novità e di sviluppo per quanto riguarda la progressiva affermazione dell’identità di Difesa europea.

Cionondimeno ci manteniamo a livelli di difesa ben diversi da quelli raggiunti in sede Nato. Quando tutti gli adempimenti previsti dalla “Bussola Strategica” saranno finalizzati, l’Unione Europea sarà in grado, tra sette anni, di difendersi da una minaccia di tipo “medio” tradizionale o anche “ibrido”. O anche l’UE riuscirà a compiere delle importanti Missioni di pace in tempi brevi in ogni area del pianeta. Una difesa vera e propria contro una minaccia di tipo elevato non è stata per il momento neppure discussa. Non si è mai parlato di difesa contro armi di distruzione di massa, né dei principali “enablers” delle precedenti, tipo vettori e lanciatori. Com’è noto all’UE mancano molti dei principali armamenti, di cui gode invece la Nato. La giustificazione più utilizzata negli scorsi anni è stata quella che l’UE non ha mai raggiunto quel livello di integrazione politica che le consentirebbe di prendere delle decisioni, così vitali da essere concepibili solo in un quadro di politica estera e di difesa comuni. Ma questa assomiglia più a una scusa strumentale che ad una assodata realtà. Infatti tutte le cose cui abbiamo precedentemente accennato qui sopra, vengono affrontate e decise nel quadro Nato. E la Nato non ha, ripeto non ha, il livello di integrazione politica oggi raggiunto dall’U.E. Per fare una battuta si potrebbe replicare che all’UE non manca un più alto livello di integrazione politica, ma gli mancano gli USA.

È infatti grazie agli USA che è stato possibile impostare la difesa atlantica, in quanto essi assicurano tutte le funzioni di sussidiarietà sul piano militare causate dall’impossibilità o la mancanza di volontà degli alleati di esercitarle. Tutti sappiamo (e gli Americani per primi) che se non lo facessero, la Nato smetterebbe di esistere.

L’unica soluzione, è quindi quella di non trascurare il legame transatlantico curandolo e riconoscendone l’indispensabilità. Questi aspetti hanno dei riflessi positivi anche sulla posizione italiana, di appoggio alla possibilità per i grandi gruppi industriali dei settori d’armamento provenienti da Paesi alleati, di inserirsi nei progetti europei di partenariato e viceversa. Sono atteggiamenti che provengono dalla ricerca della continuità e nella tradizione. Come noto, sia Leonardo, allora Finmeccanica, sia Fincantieri avevano orientato, già più di trenta anni fa, i loro obiettivi all’acquisizione di cantieri e risorse varie in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, per facilitare nel medio periodo l’assegnazione di commesse importanti, cosa che poi si è effettivamente verificata.

Tornando al polo transatlantico, è bene ricordare che esso è servito a suo tempo, non soltanto in funzione di deterrenza verso l’Unione Sovietica, ma anche per coinvolgere la Germania in un piano collettivo di difesa dell’Occidente. In effetti anche le varie forme di integrazione europea, a partire dalla Ceca, sono state create per coinvolgere la Germania in uno sviluppo economico comune europeo, ricordando bene quello che era successo in Germania prima e dopo il primo conflitto mondiale. È bene tenere presente tutto ciò ora, specialmente quando a causa del conflitto in corso, la Germania ha aumentato di più di un terzo la sua disponibilità alla spesa militare.

La scelta del multilateralismo costituisce ancora la via più sicura per il mantenimento della democrazia e il conseguimento della stabilità e quindi della pace.

Quando verrà raggiunta la stabilità, speriamo non troppo tardi, in riferimento al conflitto russo-ucraino, sarà bene tenere nuovamente presenti i principi generali che hanno ispirato la stabilizzazione nel “dopo” la seconda guerra mondiale e coinvolgere anche l’Europa orientale, Russia compresa, in meccanismi multilaterali che possano restituire sicurezza e sviluppo sia all’Ovest che all’Est del nostro continente europeo, così importante anche come punto di riferimento ideale per tantissimi Paesi del mondo e per la politica della “balance of powers”.

**Roberto Nigido:** mi unisco ai ringraziamenti rivolti dai miei colleghi al Segretario Generale per il suo intervento: un intervento completo e articolato, nel quale egli ha espresso con lucidità e franchezza i problemi che l’Italia deve affrontare sul piano europeo e su quello più generale dello scenario internazionale. Il Segretario Generale ha anche prospettato soluzioni coerenti con la natura dei problemi. Mi limiterò a commentare alcuni passaggi del suo intervento relativi all’Europa, nella speranza di averli compresi correttamente.

Certamente, l’Europa deve offrire risposte comuni alle sfide alle quali deve far fronte. Ma decidere in Europa è diventato un processo sempre più lungo, complesso e tormentato negli ultimi venti anni a seguito di due eventi avvenuti quasi contemporaneamente. In primo luogo l’estensione dell’Unione a numerosi Paesi del Centro e Est dell’Europa: Paesi che non hanno condiviso con quelli dell’Europa Occidentale - fino a un passato recente- la storia dell’integrazione europea e non hanno acquisito la stessa visione di alcuni valori comuni indispensabili per vivere insieme: in particolare stato diritto e disponibilità a difendere gli interessi nazionali nel rispetto degli interessi di tutti, come ha costantemente fatto l’Italia. Queste difficoltà del processo decisionale aumenteranno ulteriormente con gli ampliamenti già previsti. In secondo luogo, la riunificazione della Germania, seguita dal passaggio di mano del governo di Berlino dalla generazione di Kohl a quella di Schroeder e Merkel. I tedeschi hanno interpretato la riunificazione come la dimostrazione della loro superiorità su tutti gli altri e quindi della loro vocazione a decidere per tutti. A questa situazione si è aggiunto il fatto che il progressivo indebolimento del ruolo dell’Italia in Europa negli ultimi venti anni, per incapacità del nostro Paese di riformarsi, ha ridotto le nostre possibilità di fare fronte comune con la Francia per contenere la Germania e per decidere democraticamente insieme a tutti gli altri Paesi Membri le azioni da intraprendere.

Decidere tempestivamente in Europa è diventato di fatto impossibile. Per salvare la costruzione europea, occorre modificare alcune regole di funzionamento interno: in particolare fare uso costantemente del voto alla maggioranza, anche nelle politiche più sensibili sul piano della sovranità nazionale, come ha giustamente suggerito il Segretario Generale. A questa pratica sono allergici però diversi Paesi, soprattutto quelli di nuova adesione e più nazionalisti. A mio giudizio è ormai inevitabile andare verso una Europa a più velocità, con un nucleo duro composto, come nel caso dell’EURO, dai Paesi disposti a decidere sempre a maggioranza. L’inclusione della Francia e della Germania in questo nucleo duro è indispensabile, come ha provato la storia dell’integrazione europea: che ci piaccia o meno. Come convincere i tedeschi a uscire dalle equivoche posizioni di temporeggiamento nelle quali si sono trincerati? Costituendo una massa critica di Paesi sinceramente europeisti: cioè contrari a posizioni di egemonia, desiderosi di promuovere il proprio benessere nell’ambito di quello di tutti gli altri partecipanti al progetto comune secondo la logica comunitaria e in grado con la loro compattezza di convincere la Germania: oltre l’Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Belgio, Paesi Bassi (in passato molto attenti agli equilibri europei) e tutti quegli altri Paesi Membri che fossero disponibili a condividere questa logica di cooperazione democratica a beneficio di tutti.

Il ruolo dell’Italia potrebbe essere cruciale per far uscire l’Europa dall’immobilismo. Sono stato quindi molto lieto di sentire il Segretario Generale confermare che le nostre consultazioni a livello diplomatico con Francia, Germania e Spagna proseguono secondo il calendario previsto dal Trattato del Quirinale, dal Piano d’azione italo-tedesco e dagli impegni presi con la Spagna, anche dopo il

cambio di governo in Italia. Mi ero allarmato quando alcuni giorni fa ho letto dichiarazioni alla stampa di un membro del Governo, secondo le quali l'asse franco-tedesco è ormai superato e occorre stabilire nuovi equilibri in Europa, senza peraltro specificare quali ne siano obiettivi e partecipanti. La mia interpretazione di queste dichiarazioni è stata che intendessero rifiutare il metodo finora seguito con successo per la costruzione europea: metodo basato sulla stretta collaborazione tra Francia e Germania con il contributo dell'Italia: contributo che è stato spesso determinante per l'esito positivo dell'azione intrapresa in comune. Mi auguro quindi che il Ministero degli Esteri vorrà svolgere ancora una volta la sua tradizionale opera di spiegazione e di convincimento perché il governo, quale ne sia il colore, comprenda quali sono i permanenti interessi del nostro Paese.

**Ludovico Ortona:** ringrazio il Segretario Generale per il suo intervento ed i co-Presidenti che hanno organizzato questo Dialogo. Vorrei riprendere quanto accennato da Luigi Cavalchini sull'importanza di poter creare un clima di fiducia tra le parti in causa nella guerra in Ucraina.

Ricordo quanto si fece ai tempi della CSCE e come si era riusciti a creare fiducia tra i partecipanti attraverso i numerosi contatti con i rappresentanti sovietici. Tutto ciò portò alla firma dell'Atto Finale di Helsinki che rappresentò la lenta apertura dell'Unione Sovietica nei confronti dell'Occidente.

Pur consapevole delle differenze con il periodo attuale mi domando se questa possibile fiducia non possa emergere dalle riunioni dell'OSCE. Chiedo pertanto al Segretario Generale di conoscere come si svolgono attualmente le riunioni dell'OSCE e se quelle difficoltà di dialogo con i russi subito dopo lo scoppio delle ostilità siano attualmente superate.

**Stefano Ronca:** alla riunione di Bucarest dei 50 leaders della Conferenza sulla Sicurezza di Monaco di circa un mese fa, principalmente incentrata sulla regione del Mar Nero, l'Ambasciatore Heusgen, nuovo Presidente della conferenza e successore dell'Ambasciatore Ischinger, provò ad introdurre il tema di una architettura di sicurezza europea alla luce degli ultimi sconvolgimenti prodotti dall'invasione russa dell'Ucraina. Un'architettura che non delegasse agli Stati Uniti la sicurezza dell'Europa.

Dalla pronta reazione di vari rappresentanti dei Paesi est europei e baltici è emerso un duplice messaggio: il primo è che sia inconcepibile comprendere la Russia in una futura architettura di sicurezza europea poiché Mosca stessa ne ha reso impossibile la sua inclusione invadendo Ucraina. Il secondo è che non esiste una sicurezza dell'Europa che prescindano dalla protezione degli Stati Uniti.

La coesione europea, a fronte dell'aggressione russa dell'Ucraina, è stata riaffermata più volte nelle dichiarazioni politiche e così pure il legame transatlantico con gli Stati Uniti.

Vi è tuttavia il rischio che a breve si possano presentare delle incrinature. Potremmo trovarci presto in una situazione di stallo nella quale le posizioni europee comincino a differenziarsi più di quanto non lo siano ora.

A seconda di come andranno le elezioni negli Stati Uniti il prossimo anno gli americani potrebbero diminuire gli aiuti militari all'Ucraina e lasciare agli europei, che ora non coprono più del 30% di tali aiuti, parte del 70% che Washington fornisce a Kiev. La Francia potrebbe divenire più incline al negoziato con Mosca e così la Germania a fronte di alleati come i Baltici o i Paesi dell'Est tendenzialmente chiusi al negoziato con la Russia. A quel punto la posizione dell'Italia, sostengono alcuni osservatori stranieri, assumerebbe una cruciale importanza. Essa potrebbe continuare il suo solito appoggio alla NATO ed all'Ucraina, come la Presidente del Consiglio Meloni ha finora dichiarato. Ma tutti conoscono la nostra fragilità economica, il nostro enorme debito e la dipendenza italiana, come paese manifatturiero, dal costo e dall'approvvigionamento di energia. Ecco perché alcuni temono che l'Italia possa basculare verso i sostenitori di un negoziato con Mosca. Salvini già va in quella direzione. Ciò condurrebbe ad una frattura fra gli alleati che è

esattamente l'obiettivo di Mosca. Mi sembra dunque importante, se queste sono le percezioni che circolano, dissiparle anche con azioni concrete.

In questo quadro, e per valutare le pressioni sull'economia italiana, dovremmo anche tener conto di quanto sta avvenendo in Cina. L'improvvisa apertura della Cina, dopo il drastico lungo lockdown decretato da Xi, produrrà secondo alcuni molte vittime ma anche notevoli effetti economici. L'industria cinese dovrebbe infatti ripartire con grande accelerazione. E così pure la sua domanda di petrolio, gas e materie prime facendo alzare molto i prezzi sui mercati internazionali. A regime la Cina assorbe il 20% delle risorse energetiche mondiali, oltre il 50% di rame, nickel e zinco e più del 60% dei minerali di ferro. Nel resto del mondo il ritorno all'abituale "velocità di crociera" dell'economia cinese, che era stata fortemente ridotta dal covid-19, produrrà una spinta all'inflazione con ulteriore aumento del prezzo del petrolio.

Vorrei chiedere al Segretario Generale se potrebbe darci la sua valutazione circa le posizioni che l'Italia potrebbe assumere e fino a che punto sarebbe disposta a sostenere la resistenza ucraina in un quadro come quello che ho appena descritto.

Sarei inoltre interessato a conoscere quali sono le percezioni alleate sulla situazione interna alla Russia. Secondo quanto dettomi a Bucarest dal rappresentante del Carnegie Foundation di Mosca, ora trasferitosi a Berlino, l'opinione pubblica russa si divide grosso modo in tre fasce. Un 20% sosterebbe in modo convinto l'invasione dell'Ucraina, un altro 20% ritiene che l'invasione sia stata un grave errore ma non ha il coraggio di dirlo e il restante 60% è amorfo e preoccupato solo che il costo dell'operazione "speciale" non incida troppo sulla sua vita quotidiana e la sicurezza della propria famiglia.

Forse non è da escludere una conclusione della guerra dovuta non alla vittoria di uno dei contendenti ma ad un cambio di regime che consenta poi un più facile negoziato. Probabilmente sarebbe lo scenario migliore per una pace stabile, a meno che l'eventuale successore di Putin non si riveli ancor più nazionalista di lui. Quest'ultima ipotesi, non sembra razionale se pensiamo al costo economico ed umano che il popolo russo sta comunque sopportando ormai da un anno.

Ma non posso dimenticare quanto mi disse a Mosca nell'ottobre del 2016, durante un'amichevole conversazione, il Viceministro degli Esteri russo Alexey Meshkov: "quando si tratta dell'orgoglio nazionale i russi possono diventare irrazionali al limite dell'autolesionismo".

**Maria Assunta Accili:** ringrazio il Segretario Generale, Ambasciatore Sequi, per l'illustrazione dei rischi e delle opportunità che caratterizzano l'attuale scenario internazionale.

E ringrazio i colleghi che hanno menzionato gli ostacoli endogeni ed esogeni che si frappongono all'affermazione di un ruolo di maggior peso dell'Unione Europea negli equilibri internazionali a tutela degli interessi degli Stati membri. Concordo, in particolare, con i riferimenti che sono stati fatti alla farraginosità del processo intergovernativo ed al metodo di voto per consensus. Condivido anche il giudizio critico sull'allargamento ad est, non sbagliato, ma forse troppo frettoloso, che ha introdotto nella costruzione fondata sui Trattati di Roma degli elementi di disomogeneità profondi basati sull'eredità storica e sulla diversa sensibilità politica dei Paesi dell'Europa centrale e orientale che ora rischia di aggravarsi con la prospettiva balcanica.

Tuttavia, per garantire la credibilità e l'efficacia dell'azione comune dinanzi alle sfide globali e locali, su cui singolarmente non saremmo in grado di influire in maniera decisiva, si impongono un'unità di intenti e una capacità decisionale rapida che l'attuale funzionamento dell'Unione non permette. È quindi forse venuto il momento di consolidare il progetto europeo attraverso gradi di integrazione diversificati per gruppi di Paesi più affini, che in futuro potrebbero incentivare il graduale allineamento dei partner attualmente meno propensi alla realizzazione di una unione più compiuta sul piano della politica estera e di sicurezza, oltre che fiscale e di bilancio.

In questa ottica, mi chiedo se l'impulso al rafforzamento dell'UE, attraverso una revisione coraggiosa dei settori di competenza e una riforma radicale dei meccanismi operativi, che impongano l'Unione come interlocutore politico necessario sul piano internazionale, non possa venire da fattori esterni quali la guerra alle porte di casa o la crisi che ha colpito la Gran Bretagna,

sia sul piano economico e finanziario che su quello politico e sociale, a seguito dell'uscita dall'UE. A quest'ultimo proposito, chiedo se non si possano considerare i pessimi risultati della Brexit un "utile" monito contro i particolarismi nazionali e un incentivo all'unità che, sola, può consentirci di avere voce negli affari del mondo.

**Ferdinando Salleo:** vorrei associarmi pienamente al ringraziamento che altri colleghi hanno espresso al Segretario Generale che è intervenuto in questo dialogo tracciando dei punti di riferimento molto chiari sulle posizioni che il governo italiano si appresta a prendere nella situazione odierna.

Riguardo alla crisi bellica in Ucraina, come già riscontrato da altri colleghi nei precedenti interventi e come, soprattutto, ci insegna la vicenda storica degli accordi americano-sovietici di disarmo e controllo degli armamenti che hanno assicurato per lunghi anni una pace generale, pur se precaria, è necessario prevedere una maggior intesa tra i protagonisti della scena mondiale e, nella specie appunto, tra gli Stati Uniti, la Russia, e vorrei poter aggiungere l'Unione Europea. L'Unione Europea però purtroppo non si mostra ancora come un possibile protagonista, in quanto la disomogeneità tra i vari membri non consente alcuna decisione politica significativa. Con un veloce riferimento agli ampliamenti dell'UE e con tutto il rispetto per i Balcani occidentali, mi permetterei di dire: "Non vi basta Orban, volete pure Vucic?"

La guerra in Ucraina, l'invasione russa e gli orrori quotidiani ci pongono di fronte al vero problema della crisi europea, formatosi anche a causa di meccanismi legislativi troppo paralizzanti, che probabilmente dovrebbero lasciare spazio ad un voto più flessibile, basato su una maggioranza qualificata. Non ritengo però che sia questo il momento per una modifica dei trattati.

Vorrei inoltre sottolineare che in tutte le operazioni di cooperazione per la comune sicurezza di cui si è accennato, non si sono menzionate operazioni inerenti la "Mega informatica". Il pericolo oggi della bomba non è molto maggiore di quello di un dirottamento di un missile attraverso operazioni di sabotaggio informatico.

Tornando un attimo al conflitto russo-ucraino, vorrei soltanto porre l'attenzione su come l'approccio della Russia nei confronti dell'Ucraina torni sempre ai vecchi schemi, che sono quelli di Pietro e Caterina: per i russi, gli ucraini sostanzialmente sono "contadini che parlano una lingua simile alla nostra", ma nulla di più.

L'indipendenza dell'Ucraina è stata accettata perché è stata acquisita in una maniera per così dire "cavalier" nella foresta tra Eltsin, Kravchuk e Shushkievic: poi, la storia dell'Ucraina ha deciso di prendere una propria via, come è stato fatto anche dalla Bielorussia, però fondamentalmente Russi e Ucraini sono compatibili. Fare emergere questa compatibilità conciliando ciò con il mantenimento della sicurezza statale e inter-statale e considerando le garanzie per la neutralità dell'Ucraina, si mostra come la prima vera difficoltà, ma rimane obiettivo delle Nazioni Unite. Più che le sedi formali delle Nazioni Unite, tuttavia, varrebbe la pena di pensare a un ruolo di mediazione del Segretario Generale.

Altro problema è sicuramente il fatto che in Europa non riusciamo ad avere una politica estera, ed ancora meno l'invocata autonomia strategica, com'è stata chiamata da qualche retore in libertà.

Tutto ciò è impossibile senza consultazione. C'è bisogno che vi sia maggiore attenzione verso questi argomenti, soprattutto in un'area come la nostra, che ha dietro di sé una storia di combattimenti, oggi diremmo fratricidi, e che ha deciso, dopo la seconda guerra mondiale di diventare Europa.

Questo è un livello politico, filosofico, spirituale, che un paese come l'Italia dovrebbe saper assumersi, anche perché ha dietro di sé la gloria del ruolo di cui si è fatta carico, proprio verso la creazione di questo continente unito.

**Ettore Sequi:** grazie mille per questi interventi estremamente interessanti.

Andrò con ordine, rispondendo intanto all'intervento dell'Ambasciatore Cavalchini che ha menzionato questioni di rilevante importanza.

Per ciò che concerne la percezione di una crisi di mutua fiducia in Europa o tra i principali attori internazionali e dunque la necessità di costruire una maggiore fiducia nell'operato altrui, vi è un problema da non sottovalutare legato alla continuità.

Dalla continuità poi nasce la credibilità di uno Stato. Cicli elettorali non sincronizzati, all'interno dei paesi dell'Unione Europea, non aiutano a creare una visione continua comune a tutti gli Stati.

In Europa ogni Stato tiene conto del modo in cui gli altri operano.

Quando in Italia vi sono passaggi di Governo, in molti si domandano quale sarà l'evoluzione della nostra politica interna, ma c'è invece una continuità per la politica estera.

Ci tengo davvero molto a insistere sul concetto di continuità, che credo sia fondamentale adesso per capire alcuni dei problemi che ci riguardano come Europa ed evitare i rischi di errori percettivi.

Circa l'OSCE, credo che la risposta faccia sorgere non pochi punti problematici. Questi fora, come anche il Consiglio d'Europa, in cui si poteva mantenere, sia pur con certi limiti, un punto di contatto e di dialogo con Mosca, sono in questa fase completamente bloccati e per ora non credo ci si possa contare più di tanto.

Per rispondere all'Ambasciatore Patrizio Fondi, riguardo a cosa l'Unione Europea stia effettivamente facendo per aiutare lo Stato ucraino, vorrei porre alla Vostra attenzione come si stia operando tramite il piano di RepowerEU, con un budget support da diversi miliardi di euro, con l'European Peace Facility. Si sta cercando di dare un contributo sostanziale, pur presentandosi forse la necessità di fare qualcosa in più.

Il reale problema è che ognuno degli Stati protagonisti del conflitto, la Russia a torto e l'Ucraina a ragione, si trova ostaggio della propria narrativa, situazione che porta a una chiusura indifferente a qualsiasi tentativo di dialogo.

Relativamente a un possibile negoziato tra gli Stati Uniti e la Russia, è chiaro che un confronto fra queste due potenze può essere fondamentale per la risoluzione dell'attuale dinamica bellica. Anche lì però, il ciclo delle elezioni può alterare le dinamiche possibili.

Rispondendo all'Ambasciatore Casardi, cedo sia molto importante il fatto che si sia nominato il regolamento EDIRPA [*European defence industry reinforcement through common procurement act*].

La previsione nei nuovi consorzi del principio dei "tre Stati" è opera nostra, insieme all'introduzione della possibilità di procurement con Paesi terzi, sostenuta proprio avendo chiara la necessità di salvaguardare questi tipi di rapporti.

Presidiare in modo attento le dinamiche dell'Unione si dimostra la soluzione più opportuna per riuscire ad avere vantaggi tangibili in termini di salvaguardia degli interessi industriali nazionali.

Per ciò che concerne le differenze che vi sono tra le politiche di aiuto adottate dagli Stati Uniti e le politiche adottate dall'Unione Europea, bisogna sicuramente considerare per lo meno due aspetti: anzitutto, è molto diversa la capacità di riuscire a prendere decisioni coese e rapide; poi diverge molto la nostra soglia di sopportazione delle perdite, molto più elevata negli USA.

Il nostro limite, o forse il nostro vantaggio, è proprio questo, la difficoltà a supportare operazioni che prevedono interventi muscolari ad alta intensità.

Oggettivamente il superamento dei meccanismi decisionali basati sull'unanimità si mostra come una delle soluzioni possibili per cercare di muoverci in modo maggiormente coeso verso una direzione. Ad oggi meccanismi come le "clausole passerella", temperati da alcuni artifici, possono mostrarsi come un modo per superare il problema.

Anche dalla Conferenza sul futuro dell'Europa è emersa la presenza di una generale domanda che vada in direzione di un cambiamento in quel senso.

Per rispondere all'Ambasciatore Nigido, non credo che l'Italia sia uscita dal radar europeo.

David Petraeus diceva che "ciò che conta non è la realtà, ma la percezione di questa", e in relazione a questo vorrei dire che probabilmente, per ciò che riguarda l'Italia, vi è una percezione della realtà che non coincide con la realtà vera e propria.

Stiamo lavorando su un “tessuto connettivo di consultazioni”, anche a livello di alti funzionari, che si dimostra solido e stabile. Lo vediamo, ad esempio, con quanto sta avvenendo in relazione al Trattato del Quirinale, che entrerà in vigore tra poche settimane.

Vi è la necessità, in questo processo, di operare in parallelo attraverso un dialogo culturale sempre attivo nei confronti dei Paesi partner e non solo. Per questo c’è bisogno e anche la volontà di mantenere aperto il confronto pure con la popolazione russa, separando questa dimensione dal rapporto con le istituzioni.

All’Ambasciatore Stefano Ronca rispondo utilizzando il termine “costanza”.

Fin dall’inizio si è posto il dubbio della resistenza di questa “coesione occidentale” rispetto al conflitto in Ucraina. A oggi è ancora viva ed è riuscita ad autoalimentarsi.

In occasione della precedente riunione con Voi, cari Ambasciatori, ho nominato due concetti di cui credo sia importante discorrere anche oggi: resilienza democratica e resilienza autocratica.

A distanza di un anno la resilienza democratica si è manifestata, aggiungerei sorprendentemente, pur essendo passata attraverso una crisi energetica e periodi d’inflazione.

Replicando all’intervento dell’Ambasciatrice Accili, sull’atteggiamento che l’Unione Europea dovrebbe avere nei confronti di Stati sospettosi, vorrei rispondere citando un passo di un bellissimo libro del nostro collega Fernando Gentilini:

“A cosa serve l’Europa? A far funzionare meglio un Paese”.

Quanto detto viene compreso meglio da chi si trova all’esterno dell’Unione.

Vi è la necessità che l’Europa ritorni ad avere maggiore vitalità, prendendo sempre più consapevolezza della sua forza e delle opportunità che può offrire.

In ultimo vorrei aggiungere che l’UE, pur diversa nell’organizzazione rispetto agli USA, per non dire di quella che era un tempo l’URSS, o alla Cina, deve rimanere comunque attenta e partecipare a quelle che sono le sfide maggiori del nostro mondo e come queste influenzano i suoi interessi.

Il nostro compito è quello di cercare, come avanguardia intellettuale quale siamo, di diffondere la necessaria consapevolezza dei nuovi campi di sfida, ad esempio legati al cyber e alla sicurezza informatica, che non attengono più al domani, ma all’oggi.

Il riscatto dell’Europa nasce lì, nel diffondere messaggi relativi alle nuove sfide che vengono prospettate globalmente.

Grazie a tutti, sono felice di come si è svolta questa riunione, che si è dimostrata essere, per me e per i nostri giovani colleghi, uno stimolo a muoverci verso le direzioni delineate con una gestione informata e coesa.

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